

Vers une réforme fiscale en France ?

Henri Sterdyniak

Département d'économétrie de l'OFCE

Le thème de la nécessité d'une vaste réforme fiscale revient souvent dans les débats économiques en France actuellement. Toutefois, celle-ci peut se voir assigner différents objectifs parfois conflictuels. L'article étudie ce que pourraient être les réformes des différents impôts : cotisations sociales, taxation de l'épargne, impôt sur le revenu, taxation des entreprises. L'analyse de la situation actuelle de l'économie française amène à penser que la réforme fiscale ne doit viser ni à augmenter fortement les prélèvements fiscaux, ni à diminuer, brutalement ou tendanciellement, les charges des entreprises en augmentant celles portant sur les ménages. La France se caractérise actuellement par un faible poids de l'impôt sur le revenu, compensé par un niveau important de cotisations salariés et surtout employeurs. Etant d'un montant relativement faible et étant le seul impôt progressif, l'impôt sur le revenu a nécessairement une progressivité très forte. L'examen de l'ensemble des prélèvements (cotisations et impôts) et des transferts sociaux, amène à la conclusion que le degré de redistribution assuré par le système socialo-fiscal entre les différents couches de salariés est relativement satisfaisant. Aussi, une réforme importante du barème semble difficile à envisager, si on se refuse à augmenter les taux marginaux élevés des plus riches et à diminuer les allocations des plus pauvres.

Au total, l'emploi est lourdement taxé si on considère la somme des cotisations sociales employeurs et salariés, de l'impôt sur le revenu, de la TVA. Tant qu'il existe du chômage de masse, le coût que les entreprises attribuent au facteur travail est le triple de son coût réel pour la Nation. Une forte baisse des cotisations employeurs portant sur les bas salaires est une réforme souhaitable en période de chômage de masse. Il serait illusoire de la compenser par une hausse de la TVA. Il serait dangereux de la compenser par une hausse de la CSG ou une baisse des prestations sociales car un tel transfert des entreprises vers les ménages accentuerait encore l'atonie de la consommation. Aussi, faut-il prendre le risque d'une baisse des cotisations sociales sans contrepartie immédiate. Si cette mesure n'était pas suivie d'une hausse suffisante des emplois, elle devrait être compensée par une hausse de l'impôt sur les sociétés ou mieux par un impôt social portant sur l'excédent d'exploitation des entreprises. Par ailleurs, il faut augmenter les prélèvements portant sur les revenus financiers des ménages. L'imposition de l'ensemble de ces revenus à un taux de prélèvement libératoire unique de l'ordre de 20 % est la mesure la plus simple et la plus facile à adopter dans le cadre d'un accord

européen d'harmonisation. A terme, ce mouvement devrait permettre un remodelage des prélèvements portant sur les ménages par la création d'un Impôt Social Généralisé, qui financerait l'ensemble des prestations de solidarité et les dépenses de santé. Ce prélèvement social devrait peser moins qu'actuellement sur les bas salaires et plus sur les revenus du capital.

Le thème de la nécessité d'une vaste réforme fiscale en France revient souvent dans les écrits des économistes et les discours des hommes politiques. Cependant, le contenu et les modalités pratiques de celle-ci sont généralement peu explicités, même si quelques objectifs parfois contradictoires reviennent le plus souvent : simplifier la fiscalité, la rendre plus neutre, réduire les taux marginaux trop élevés, répartir plus également la fiscalité entre revenus du travail et revenus du capital, favoriser l'emploi, augmenter le caractère redistributif du système. Je me propose ici de réfléchir à ce que pourrait être le contenu d'une réforme fiscale en France. Je débiterai par quelques réflexions sur la notion de réforme fiscale. J'examinerai le niveau requis de prélèvement obligatoire et les caractéristiques du système français d'imposition. J'étudierai ensuite les réformes possibles des différents impôts : cotisations sociales, taxation de l'épargne, impôt sur le revenu, taxation des entreprises.

La notion de réforme fiscale

Une réforme fiscale consiste en une modification importante, concentrée dans un court laps de temps, de l'ensemble du système fiscal. Cette réforme se justifie par le fait que la fiscalité en vigueur apparaît inadaptée, soit qu'elle soit devenue inextricable en raison d'une accumulation disparate de mesures contradictoires, soit en raison d'une modification de l'opinion sur la fiscalité souhaitable, soit en raison de l'apparition de nouveaux problèmes (chômage, souci de l'environnement), soit en raison de changements institutionnels, sociaux ou économiques (désinflation, niveau des taux d'intérêt réels, ouverture de l'économie).

La réforme peut être brutale ou progressive, le point essentiel étant qu'elle doit obéir à un modèle préconçu cohérent. Une réforme brutale consiste à effectuer toutes les modifications simultanément. Elle demande une grande volonté politique ; par contre, sa cohérence peut séduire les contribuables, qui voient mieux ce qu'ils gagnent et ce qu'ils perdent. Les effets macroéconomiques favorables peuvent intervenir rapidement. Chaque groupe d'intérêt peut plus facilement accepter certains sacrifices s'il est assuré qu'il n'est pas le seul à faire un effort et que la conjugaison de ces efforts aura des impacts globalement favorables sur la situation économique et sociale. La réforme progressive consiste à agir par accumulation de modifications successives, ce qui présente deux

inconvenients. Durant la phase transitoire, coexistent les anciens et les nouveaux impôts : la fiscalité est donc compliquée au lieu d'être simplifiée (voir l'exemple de la CSG). Rien n'assure que le projet ira bien jusqu'à son terme : le risque est grand d'un changement de gouvernement au cours de la phase transitoire, ou simplement d'une modification de la situation économique, de sorte que la réforme reste inachevée.

La réforme fiscale apparaît *ex ante* comme une nécessité évidente : il est facile de décrier les impôts existants, qui tous, d'une certaine façon, nuisent à l'emploi, à l'investissement, à l'épargne, etc. Par contre, *ex post*, les agents lésés par la réforme ont toutes les raisons de protester. Par l'intermédiaire de la fiscalité, l'État a pris un certain nombre d'engagements, qui ont incité les agents à entreprendre telle ou telle activité plus ou moins irréversible (achat d'un logement, endettement, souscription à un PEA, à un PEP, mariage, enfants) ou à effectuer tel ou tel choix patrimonial en vue de la retraite. Une réforme fiscale consiste à revenir sur ces engagements. Aussi, peut-on avoir la tentation de faire une réforme qui lèse un minimum d'agents, qui respecte les avantages acquis, ou ne les met en cause que progressivement. Mais, cette stratégie nuit à la cohérence de la réforme et est contradictoire avec le projet d'une simplification fiscale.

D'une certaine façon, tout projet de grande réforme fiscale en France constitue une utopie. Le système actuel comporte un grand nombre de mécanismes, mis en place pour des raisons sociales, économiques ou institutionnelles complexes, qui ne sont pas obligatoirement injustifiées. Passer à un système plus simple, plus neutre est certes séduisant sur le papier mais soulève en pratique un grand nombre de difficultés pour les secteurs ou activités lésés. Aussi, une réforme ne manquera pas de créer des conflits d'intérêt et des tensions entre les groupes concernés : travailleurs qualifiés et non-qualifiés, entrepreneurs individuels, retraités, propriétaires immobiliers, titulaires de revenus financiers, entreprises capitalistiques, entreprises de main-d'œuvre. Ces conflits sont sans doute gérables si la réforme met fin à des privilèges exorbitants, sans créer d'injustices nouvelles et si elle se traduit par une hausse de la production, qui en fait un jeu à somme positive. Mais, la voie est étroite.

Aussi, dans la situation française actuelle, peut-on concevoir plusieurs types de réformes, avec des motivations et des modalités différentes : une réforme pragmatique visant à remédier aux déséquilibres les plus graves de l'économie française à la période actuelle ; elle serait centrée par exemple sur la lutte contre le chômage par la baisse du coût du travail non-qualifié ou par la réduction de la durée du travail ; une réforme maximaliste visant à reconstruire complètement le système fiscal pour le rendre plus neutre et plus cohérent. Nous verrons que ces deux objectifs amènent à des propositions de réformes différentes.

De la structure de la fiscalité en France

La comparaison entre la structure de la fiscalité française et celle de la moyenne des pays de l'UE (tableau 1) met en évidence certaines caractéristiques françaises : le poids de l'impôt sur le revenu y est particulièrement faible ; ceci est compensé par un niveau important de cotisations salariés et surtout employeurs. Cette constatation doit être tempérée par plusieurs remarques ⁽¹⁾ : il est normal qu'un pays qui a un niveau plus important de retraites publiques ait plus de cotisations salariales ; il y a en réalité peu de différences entre des cotisations qui pèsent sur les revenus d'activité (comme en France) et un impôt sur le revenu prélevé à la source dans des pays qui ne taxent pas ou peu les revenus du capital (comme en Allemagne).

1. Poids des recettes fiscales en % du PIB en 1992

| | France | UE |
|---|--------|------|
| Impôts sur le revenu des ménages | 14,7 | 16,9 |
| dont : • impôt sur le revenu | 6,0 | 10,2 |
| • cotisations sociales salariés | 7,5 | 5,8 |
| Impôts sur le revenu des entreprises | 1,5 | 2,5 |
| Impôts sur le coût du travail | 12,9 | 8,1 |
| dont : • cotisations sociales employeurs | 12,0 | 7,9 |
| Impôts sur les autres coûts de production | 2,2 | 1,1 |
| Impôts sur les prix des produits | 11,3 | 10,9 |
| Divers | 1,0 | 1,1 |
| Total | 43,6 | 40,5 |

Sources : OCDE, calculs de l'auteur.

De la situation actuelle des finances publiques

Il faut au préalable s'interroger sur les objectifs macroéconomiques de la réforme. Celle-ci doit-elle se donner comme objectif d'augmenter fortement les ressources fiscales ? En 1993, le déficit public représentait 5,8 % du PIB, soit 2,8 % de déficit primaire et 3,0 % de charges d'intérêt. La dette publique nette des administrations valait 27 % du PIB. Le niveau du PIB était inférieur de 8 % à ce qu'il aurait été si la croissance

(1) Se posent aussi des problèmes statistiques : l'OCDE ne considère pas comme prélèvements obligatoires les versements à des régimes privés de retraites, même si ceux-ci sont obligatoires, ni les cotisations facultatives même si la quasi-totalité des personnes concernées y adhèrent (Voir : H. Sterdyniak et alii : *Vers une fiscalité européenne*, Economica, 1991).

s'était poursuivie au taux de 3 % l'an depuis 1990. Cette dépression a coûté, en 1993, 4,1 points de PIB aux finances publiques (diminution des recettes sociales et fiscales, hausse des prestations chômage). Le retour du PIB à son niveau tendanciel ramènerait le solde primaire à un excédent de 1,3 point de PIB. En régime de croissance équilibrée, avec un taux de croissance de 3 %, un taux d'inflation de 2 %, un taux d'intérêt de 7,5 %, l'excédent primaire compatible avec la stabilité de la dette publique à 30 % du PIB, serait de l'ordre de 0,75 point. Le déficit public actuel n'est qu'une conséquence de la mauvaise situation conjoncturelle. En période de fort chômage, d'excédent extérieur, de faible inflation, donc de demande insuffisante, il serait nuisible de pratiquer une politique budgétaire plus rigoureuse. La France ne souffre pas actuellement d'une politique budgétaire trop expansionniste, mais de taux d'intérêt réels trop élevés. Pratiquer une politique budgétaire fortement restrictive en 1995-1997 pour satisfaire rapidement aux critères de Maastricht briserait le regain actuel de croissance. Le retour à un meilleur équilibre des finances publiques doit être la conséquence, soit d'une baisse des taux d'intérêt, soit d'un essor de la demande privée. Tant que ne se sont pas manifestées effectivement des tensions sur le marché des biens, la réforme fiscale ne doit pas viser à augmenter les prélèvements fiscaux.

De 1984 à 1993, les dépenses primaires des administrations (hors charges d'intérêt, mais y compris les transferts à la CEE) ont progressé, en volume, au taux moyen de 2,6 % l'an, tandis que le PIB progressait au taux de 2,1 % et la masse salariale brute au taux de 1,4 %. Globalement, le taux de croissance des dépenses est inférieur au taux de croissance potentiel de l'économie française (de l'ordre de 3 %). Plus précisément, le taux de croissance des dépenses hors prestations sociales a été de 2,3 % ; celui des prestations sociales de 3 %. Aussi, il n'y a guère de problème global de dérive des dépenses publiques en France. Le problème essentiel est que l'économie française n'a pas su conserver dans la période récente un taux de croissance correspondant au taux potentiel. De même, les finances de la protection sociale n'ont pas été déséquilibrées par une hausse excessive des dépenses, mais par la faiblesse de la croissance de la masse salariale. Deux problèmes se posent cependant. Les prestations santé sont passées de 9,4 points du PIB en 1984 à 10,5 points en 1993 (tableau 2). Cet alourdissement peut s'expliquer par deux causes : le gaspillage dû à l'organisation spécifique de la Sécurité sociale en France (revenus excessifs des médecins, examens et médicaments inutiles) ; l'évolution même du progrès technique dans ce domaine, progrès qui tend à alourdir les dépenses en permettant aux individus en mauvaise santé de vivre plus longtemps. Faut-il lutter contre cet alourdissement ? et comment ? est une des grandes questions de la politique sociale en France. Après tout, n'est-il pas normal que la part des dépenses de santé augmente avec la hausse du niveau de vie ? Y a-t-il plus de gaspillage dans les dépenses de santé que dans les dépenses alimentaires, les activités culturelles, les dépenses pour l'automobile ? Réduire les dépenses de santé peut se faire, selon certains, en y introduisant « plus de marché ». Ceci est illusoire (voir l'exemple des États-Unis) et socialement dangereux : nul ne souhaite que certaines couches de la population puissent hésiter à se soigner (ou à faire soigner leurs enfants) en raison du coût des soins. Le malade ne dispose d'aucun élément lui

2. Prestations sociales en % du PIB

| | 1984 | 1993 | Taux de croissance annuels moyens* |
|-------------------|------|------|---------------------------------------|
| Santé | 9,4 | 10,5 | 2,9 |
| Vieillesse | 11,0 | 12,2 | 3,3 |
| Emploi | 2,7 | 2,7 | 2,3 |
| Maternité-famille | 3,4 | 3,3 | 1,9 |
| Divers | 0,1 | 0,3 | — |
| Total | 26,6 | 29 | 3,0 |

* En termes réels.

Source : Comptes de la Nation.

permettant de savoir si tel ou tel examen ou médicament prescrit par un médecin est ou non utile et efficace compte tenu de son coût. La régulation des dépenses ne peut passer que du côté de l'offre, c'est-à-dire d'un contrôle accru de la collectivité sur les dépenses de santé, par le développement des « Références Médicales Opposables », le non-remboursement des médicaments et des examens inutiles, le contrôle des revenus des professions de santé, etc. Par contre, la hausse des prestations retraites est une conséquence inévitable du vieillissement de la population. Avec indexation des retraites sur le salaire net, le poids des retraites dans le PIB devrait passer de 12 % en 1992 à 14 en 2000, 15 en 2010 et se stabiliser vers 18 % en 2030 ⁽²⁾. Cette évolution est relativement inéluctable, sauf à accepter une paupérisation relative des personnes âgées. Elle n'a rien à voir avec une hausse des prélèvements obligatoires, perçue comme une collectivisation accrue de la société. Elle serait quasiment identique dans un système de retraite par capitalisation, où les actifs devraient épargner plus pour compenser l'allongement de la durée de vie. Aussi, serait-il souhaitable d'écarter les cotisations vieillesse du débat sur les prélèvements obligatoires. De façon générale, les allocations retraites doivent être garanties et ne peuvent être remises en cause, de façon continue, selon les besoins de la politique économique.

Pour réduire le poids des prélèvements obligatoires, certains préconisent une forte baisse des prestations sociales. Du point de vue économique, la thèse, selon laquelle le coût trop élevé du travail ou le niveau trop élevé de la consommation des ménages contribuent au fort niveau du chômage en Europe, ne fournit en elle-même aucun élément pour juger de l'adéquation du partage entre salaire direct et revenus de transfert. Ce partage doit résulter d'un choix social, non être un élément de la régulation macroéconomique. Je ne comprends pas pourquoi la société demanderait aux familles, aux chômeurs, aux retraités, aux malades de payer le coût du retour au plein-emploi, relativement plus qu'aux travailleurs et

(2) Voir G. Cornilleau et H. Sterdyniak : « Les retraites en France : des réformes sans plan d'ensemble », *Lettre de l'OFCE*, n° 126.

aux titulaires de revenus de capital financier ou immobilier ⁽³⁾. Du point de vue social, cette stratégie me semble difficilement justifiable. Les retraités, qui ont financé la retraite de leurs parents et l'accumulation du capital actuel, qui ont eu un niveau de vie plus faible avec des horaires et des conditions de travail plus pénibles que ceux des générations actuelles, ont un droit moral à un niveau de vie équivalent, en niveau comme en évolution, à celui des générations actuellement au travail. De même, il serait particulièrement injuste de dégrader encore la situation des chômeurs, qui sont les victimes d'un problème macroéconomique et qui, en fait, ne peuvent guère espérer être embauchés en diminuant leurs exigences salariales. Globalement, les salaires sont fixés par la négociation entre l'entreprise et les travailleurs en place ; les sous-enchères de la part de travailleurs extérieurs ne sont guère pratique courante ; chaque chômeur peut certes poser sa candidature à un poste de qualification inférieure à la sienne, mais, le chômage frappant surtout les travailleurs à faible qualification, ceci ne peut améliorer la situation globale du marché du travail. Cette même situation ne permet pas de mettre en cause le RMI : il est scandaleux d'accuser globalement ses titulaires de ne pas faire assez d'efforts pour se réinsérer quand, de toute façon, la quantité d'emplois non-qualifiés disponibles est insuffisante. Les jeunes de moins de 20 ans représentent 27,5 % de la population : en comptant 1 comme unité de consommation pour les adultes et 0,5 pour les jeunes, c'est 16 % du revenu des ménages qui devrait être fourni par des prestations familiales pour assurer aux familles avec enfants le même niveau de vie qu'aux adultes et aux couples. Or le montant de l'ensemble des prestations sous critères familiaux ne représente que 3,8 % du revenu des ménages. On ne peut guère toucher aux prestations familiales sous conditions de ressources, qui permettent à de nombreuses familles d'éviter la pauvreté ⁽⁴⁾. L'assurance-maladie délivre actuellement des prestations uniformes pour des cotisations proportionnelles au revenu : une privatisation aboutirait à un système de cotisations uniformes ⁽⁵⁾ qui, par rapport à la situation actuelle, favoriserait les salariés à hauts salaires au détriment des salariés à bas salaires. Cette stratégie irait donc à l'encontre de l'objectif d'inciter les entreprises à employer des personnes non qualifiées sans diminuer leur niveau de vie.

Enfin, certains proposent de concentrer la protection sociale sur les plus démunis, ceci permettant de continuer à les protéger de façon efficace tout en réduisant le poids des prélèvements obligatoires ⁽⁶⁾. Cette proposition n'est guère réaliste ; elle n'est applicable ni pour la vieillesse, ni pour le chômage, où la protection sociale a une fonction d'assurance. Les allocations des salariés à salaires élevés sont la contrepartie de leurs

(3) C'est pourtant ce que préconise D. Cohen dans : *Les infortunes de la prospérité*, Julliard, 1994.

(4) Voir M. Villac (1992) : « LE RMI, dernier maillon de la lutte contre la pauvreté », *Économie et statistique*, mars 1992.

(5) Ou, pire, dépendant du nombre d'enfants et de l'état de santé de l'assuré et de sa famille.

(6) Cette thèse est défendue, par exemple, par P. Pestiau : « Social protection and private insurance », *Genova papers on Risk and Insurance* (1994). Elle est discutée par : D. Blanchet : « Le vocabulaire de l'assurance a-t-il sa place dans la réflexion sur la protection sociale ? », *Document de travail INSEE*, 1994.

cotisations. Choisir de ne plus les couvrir, c'est perdre leurs cotisations, sans gain pour les salariés à revenus modestes. Supprimer les allocations familiales au delà d'un certain niveau de revenu ne peut fournir qu'un gain limité car les allocations sans conditions de ressources ne représentent que 67 milliards de Francs en 1993 (sur 220 milliards de prestations familiales) : en priver 30 % des familles (soit celles d'un revenu supérieur à 18 000 F par mois, dans le cas de 2 enfants, de 21 000 F dans le cas de 3 enfants, etc.) ne rapporterait que 14 milliards environ. De plus, ce sont des familles qui subissent déjà une perte sensible de pouvoir d'achat relativement aux célibataires de même niveau de salaire ⁽⁷⁾. Réduire les remboursements de santé pour les salariés les plus aisés serait compliqué sur le plan pratique ; injuste car ce sont eux qui cotisent le plus (relativement, en particulier, aux titulaires de revenus du capital). Cela les inciterait à s'organiser dans des mutuelles autonomes (qui seraient plus rentable pour eux que les mutuelles actuelles où ils paient volontairement pour les bas revenus). Cela irait dans le sens d'une santé à deux vitesses. De façon générale, cette stratégie me semble socialement dangereuse et illusoire : l'expérience montre que les plus démunis sont mieux protégés dans des systèmes hybrides qui mêlent assurance et solidarité, où ils bénéficient des acquis obtenus par la classe ouvrière et par les classes moyennes, que par des systèmes à deux vitesses, l'un pour les plus démunis, l'autre pour les classes moyennes. La comparaison France-Etats-Unis est sur ce point éclairante : la France a pu développer un système redistributif important et bien accepté socialement (couverture médicale pour tous, RMI, minimum vieillesse, minimum contributif, prestations sous conditions de ressources) dans un système qui joue aussi un rôle important d'assurance.

Réforme fiscale et situation des entreprises

La situation financière des entreprises est actuellement telle qu'il n'y a guère besoin *a priori* d'augmenter la part des profits dans la valeur ajoutée. Pour un taux de croissance de l'ordre de 3 %, il serait nécessaire que l'investissement des entreprises (y compris les stocks) soit de l'ordre de 15 % du PIB marchand (contre 10,3 % en 1993). Compte tenu d'une dette des entreprises de 30 % du PIB marchand, le besoin de financement des entreprises peut être en croissance équilibrée de 1,8 % du PIB (contre une capacité de financement de 2,6 % en 1993). Aussi, l'épargne des entreprises doit être de l'ordre de 13,2 % du PIB marchand, ce qui est pratiquement le niveau atteint en 1993, qui est pourtant une année basse du cycle. La part de la masse salariale dans la valeur ajoutée des sociétés, qui était passée de 63,5 % durant les années 1970-73 à 68,8 % en 1982 est maintenant stabilisée à 60,5 %. Le fort niveau

(7) Voir H. Sterdyniak : « Pour défendre le quotient familial », *Économie et Statistique*, juillet-août 1992.

du taux de chômage fait que le salaire réel progresse moins vite que la productivité du travail (1 % contre 2 % l'an). Ceci déprime la consommation et empêche tout essor durable de la demande. Aussi ne serait-il pas avisé de se lancer dans une réforme fiscale qui viserait à diminuer, brutalement ou tendanciellement, les charges des entreprises en augmentant celles portant sur les ménages⁽⁸⁾. Il ne faut pas faire en 1995 la politique qui aurait été pertinente en 1983. C'est seulement dans une période de fortes tensions sur les capacités de production, de fort déficit extérieur ou de poussée de l'inflation, qu'une telle stratégie serait envisageable de façon à réduire la consommation sans diminuer le niveau de la demande et de l'investissement. De même, dans la conjoncture actuelle, la France n'a guère besoin de chercher des gains de compétitivité sur ses partenaires européens alors qu'elle a déjà un excédent commercial important. Aussi, la réforme doit viser à modifier la structure des charges pesant sur les ménages ou sur les entreprises, sans effectuer des transferts massifs entre ces catégories d'agents.

Réformer le financement de la protection sociale

Toute réforme fiscale en France doit passer par une réflexion sur le financement de la Protection sociale. Celui-ci repose principalement sur les salaires, ce qui a un effet pervers en situation de chômage de masse. Les charges pesant sur les bas salaires peuvent constituer un obstacle à l'embauche des travailleurs non qualifiés. Enfin, les réformes en cours (création de la CSG, réduction des cotisations employeurs famille pour les bas salaires) brouillent complètement la lisibilité et la cohérence du système.

Certaines cotisations donnent droit à des allocations proportionnelles aux sommes versées ; elles ont donc un statut d'assurance ou de salaire différé et non celui d'impôt. C'est le cas pour les cotisations retraites, de base ou complémentaires, et les cotisations finançant les indemnités de remplacement de maladie ou de maternité : elles représentent 30,7 points de cotisations sociales (pour un salaire brut de 10 000 F)⁽⁹⁾. En toute logique, elles ne devraient pas figurer dans les prélèvements obligatoires puisque celles-ci, selon la définition de l'OCDE, ne doivent regrouper que les prélèvements sans contrepartie. Le vrai taux de prélèvements obligatoires en France est donc plus bas de 10 points que celui que publie l'OCDE. Les autres cotisations, au contraire, financent des prestations qui

(8) C'est ce que propose par exemple le rapport du groupe : « Perspectives économiques » du CGP, présidé par G. Maarek : *Coût du travail et emploi : une nouvelle donne*, La Documentation française, 1994, en faisant financer la réduction des cotisations employeurs maladie par la hausse des prélèvements portant sur les retraités.

(9) En additionnant cotisations salariés et employeurs.

n'ont pas de lien avec les cotisations versées (les prestations familiales, les prestations maladie en nature, la construction-logement, la taxe d'apprentissage). Elles représentent 30 points de cotisations. Aussi, dans une vision économique, et non institutionnelle, de la fiscalité, faut-il les considérer comme un impôt frappant spécifiquement le travail. Cette assiette n'a plus de justification actuellement, où les prestations en question profitent à tous. La réforme logique consiste donc à distinguer entre des cotisations et ce que nous appellerons l'impôt social généralisé, l'ISG, qui existe déjà en fait, mais que nous proposons de faire apparaître institutionnellement.

On peut imaginer trois réformes alternatives qui, toutes trois, ont leurs défauts et leurs avantages. La réforme la plus nette consiste à considérer que l'ISG a vocation à s'appliquer à tous les revenus des ménages. Elle comporte deux variantes : dans la première, l'ISG reste autonome, proportionnel, à stricte vocation sociale. Cela permet de bien isoler le prélèvement social, donc de gérer les fonds correspondants de façon relativement autonome au budget de l'État. Mais, en contrepartie, cela ne permet pas une réforme globale par fusion des barèmes. Cette réforme ne permet pas d'alléger spécifiquement l'imposition des bas salaires (sauf à imaginer un impôt social progressif, qui serait difficile à gérer et ferait double emploi avec l'IRPP). Dans la deuxième, l'ISG devient un avoir de l'impôt sur le revenu. Ceci permet d'unifier les barèmes, d'aller vers un impôt sur le revenu prélevé à la source, mais le caractère spécifiquement social de l'ISG disparaît (ce qui est dommage pour l'autonomie des dépenses familiales ou de Santé). Dans les deux cas, les cotisations employeurs disparaîtraient immédiatement, sans gain pour les employeurs, puisque les salaires bruts augmenteraient du montant correspondant. La troisième voie serait de limiter cet impôt social à la CSG et aux cotisations maladies salariés actuelles. Les cotisations employeurs, famille et maladie, seraient maintenues. Toutefois, les hausses de cotisations, éventuellement nécessaires à l'avenir, porteraient uniquement sur l'impôt social ; les gains qui seraient retirés de l'extension de cet impôt social seraient utilisés à réduire les cotisations employeurs, voire même à les supprimer pour les bas salaires. Cette stratégie permet de conserver, plus ou moins longtemps, les cotisations employeurs comme arme pour agir sur le coût du travail. Elle a l'inconvénient de ne pas permettre une réforme logique du financement de la protection sociale. De plus, un transfert des cotisations des employeurs sur les ménages ne correspond pas aux besoins de la situation actuelle, même si elle correspondait à ceux des années 75-85. Cette troisième voie peut amener au même résultat que les deux premières, mais à très long terme. Aussi, allons-nous ici explorer la première solution.

Imaginons donc que l'on décide de créer un impôt social à un taux de l'ordre de 20 % sur les salaires, qui aurait vocation à remplacer les cotisations maladie, famille et la CSG (soit actuellement environ 725 milliards de francs), bref de financer toutes les allocations de solidarité. La distinction cotisations employeurs/cotisations salariés serait supprimée. Le salaire brut serait augmenté du montant actuel des cotisations employeurs, soit de 36,6 %. On prélèverait d'abord les cotisations salariés (qui financeraient les prestations d'assurance) ; on aboutirait alors au

salaire net, qui subirait l'ISG. Resterait alors le salaire disponible. En première instance, rien ne serait changé ni pour les salariés, ni pour les employeurs (tableaux 3). Toutefois, ces derniers auraient la certitude qu'à l'avenir les hausses de cotisations ne pèseraient pas sur eux. Pour diminuer le poids portant sur les salaires, il faut trouver d'autres ressources, donc élargir l'assiette implicite actuelle de l'ISG.

3. Calcul des charges sociales

a) Situation actuelle/Salaire brut mensuel 10 000 F

| | Part patronale | Part salariale |
|----------------------------------|----------------|----------------|
| Contribution sociale généralisée | | 228 |
| Sécurité sociale | | |
| — Maladie/maternité | 1 280 | 680 |
| — Vieillesse | 980 | 613 |
| — Allocations familiales | 540 | |
| Accidents du travail | 100 | |
| Retraite complémentaire | 300 | 200 |
| Chômage | 561 | 314 |
| Divers* | 515 | |
| Total | 4 276 | 2 035 |
| Coût salarial/salaire net | 14 276 | 7 965 |

* Construction logement, taxe d'apprentissage, formation professionnelle, transports.

Source : Liaisons sociales.

b) Réforme proposée/Salaire brut mensuel 13 661F

| | Part patronale | Part salariale |
|--|----------------|----------------|
| Taxes sur les salaires (pour mémoire)* | 615 | |
| Cotisations salariés | | |
| — Maladie/maternité (indemnités de remplacement) | | 232 |
| — Vieillesse** | | 2 510 |
| — Chômage** | | 1 049 |
| Salaire net | | 9 870 |
| ISG | | 1 905 |
| Coût salarial/salaire disponible | 14 276 | 7 965 |

* Construction logement, taxe d'apprentissage, formation professionnelle, transports, accidents du travail.

** Les cotisations vieillesse et chômage sont accrues de 19,9 % pour financer l'augmentation de 19,9 % des prestations chômage et retraites qui permet de faire payer un ISG de 20 % aux retraités et aux chômeurs sans perte de pouvoir d'achat pour eux (compte tenu de la CSG et des cotisations maladie qu'ils paient actuellement).

Source : Calculs OFCE.

Ces ressources peuvent être cherchées dans deux directions. La première serait d'assujettir à cet impôt l'ensemble des revenus de transferts, soit 1 400 milliards de francs, dont 660 supportent déjà la CSG.

Mais, aucune raison justifierait que la réforme fiscale s'accompagne d'une baisse de 20 % des revenus de transfert de pure solidarité (RMI, prestations familiales, allocation-logement, etc.). On pourrait certes envisager de les augmenter de 25 % puis de les imposer à un taux de 20 %, mais à quoi bon ? Comme l'État maîtrise parfaitement l'évolution de ces revenus, il lui est possible de les indexer sur le salaire disponible sans leur faire subir un prélèvement supplémentaire. Par contre, il est souhaitable pour des raisons de cohérence que l'ensemble des revenus de remplacement (maladie, maternité, chômage et surtout retraite) soit soumis à cet impôt social. Considérons par exemple le cas des retraités : ceux-ci paient actuellement 2,4 % au titre de la CSG, 1,4 % de cotisations maladie sur la pension du Régime général, 2,4 % sur les retraites complémentaires. L'instauration brutale ou progressive d'un ISG à 20 % leur ferait perdre 16 % de pouvoir d'achat, ce qui est inacceptable socialement, d'autant plus que la réforme Balladur devrait leur faire perdre à terme 20 % de pouvoir d'achat. Dans un monde où n'existeraient que des revenus du travail, il y a équivalence totale entre deux régimes : les retraites sont calculées en proportion du salaire disponible et ne paient pas d'impôt social ; les retraites sont calculées en proportion du salaire net et paient un impôt social. La première branche de l'alternative réduit (fictivement) le taux de prélèvements obligatoires et évite des transferts inutiles entre les caisses de Sécurité sociale. La seconde a le mérite de la cohérence ; elle uniformise la situation des retraites relativement aux autres sources de revenus et fournit un modèle pour la taxation du revenu du capital (et pour la taxation des retraites par capitalisation). C'est donc celle que nous préférons. Toutefois, la réforme fiscale ne devrait pas *a priori* avoir d'influence sur le niveau des retraites. Celui-ci est actuellement satisfaisant, puisque le niveau de vie des retraités est équivalent au niveau de vie des actifs. On ne peut à la fois désindexer les retraites par rapport aux salaires et augmenter continuellement les prélèvements qui portent sur elles. Aussi, la réforme devrait comporter au départ une hausse de 19,9 % des revenus de remplacement, puis une taxation à l'ISG au taux de 20 % : l'opération serait alors neutre pour eux. Certes, on peut penser qu'actuellement les retraites sont un peu trop élevées de sorte qu'une légère réduction est envisageable à cette occasion. Une baisse de 5 % du pouvoir d'achat des retraites rapporterait environ 40 milliards, mais elle devrait s'accompagner d'un engagement clair sur leur réindexation sur le salaire net.

La deuxième idée serait de faire payer les revenus du capital. Distinguons cinq types de capitaux détenus par les ménages :

— les revenus des capitaux des entrepreneurs individuels sont soumis à la même taxation sociale que les salaires ⁽¹⁰⁾ (ce qui constitue, du coup, une injustice relativement aux autres revenus de capitaux). En effet, les entrepreneurs individuels paient des cotisations familiales sur l'ensemble de leur revenu (y compris donc la partie qui rémunère leur capital engagé) ; pour les cotisations maladie, les taux de cotisations sont légèrement plus bas que pour les salariés, mais les remboursements sont plus faibles (en particulier, ils n'ont pas de prestations en espèces). Au

(10) A la fraude ou à l'évasion fiscale près.

total, ils paient actuellement (CSG comprise) 20,65 % pour la partie de leur revenu inférieur au plafond ; 17,05 % pour la partie supérieure. Un ISG au taux de 20 % serait donc pratiquement neutre pour eux par rapport à la situation actuelle ;

— les revenus du capital financier sont pour la majorité exonérés de toute contribution sociale (voir paragraphe suivant) ; ceux qui sont soumis à un prélèvement obligatoire payent actuellement 4,4 % (CSG, prélèvement social, contribution sociale). Un prélèvement au taux de 20 % rapporterait environ 80 milliards par rapport à la situation actuelle (en supposant qu'il soit en totalité affecté au financement de la Protection sociale) ;

— les revenus du capital immobilier locatif supportent actuellement un prélèvement social de 3,4 % (CSG et prélèvement social). Ils sont de plus soumis à l'impôt sur le revenu, à la taxe foncière et aux droits de mutations à titre onéreux ⁽¹¹⁾. On peut estimer approximativement que le total de la taxe foncière et des droits de mutations (à titre onéreux), soit 22 milliards, représente 18 % du revenu foncier net, hors charges d'intérêt (qui serait de l'ordre de 120 milliards). Compte tenu de cette triple imposition, déjà existante, il paraît difficile d'augmenter fortement le prélèvement social (sauf à remettre en cause la taxe foncière ou les droits de mutations). Le prélèvement supplémentaire envisageable ne pourrait guère être que de 4,6 points (pour porter le prélèvement social à 8 %), soit de l'ordre de 3 milliards (compte tenu de l'évasion fiscale) ;

— les revenus immobiliers implicites des propriétaires de leur logement ne sont taxés ni à la CSG, ni au prélèvement social, ni à l'impôt sur le revenu. Le total de la taxe foncière et des droits de mutations à titre onéreux représente un montant de l'ordre de 25 milliards (soit, 18 % du revenu foncier net fictif, qui serait de l'ordre de 140 milliards). Comme ces revenus ne sont pas taxés à l'impôt sur le revenu, une cotisation sociale serait envisageable. Mais, elle ne pourrait qu'être limitée compte tenu du poids des droits de mutations et de la taxe foncière. Une taxe au taux de 8 % sur les revenus nets (charges d'intérêt déduits) rapporterait environ 8 milliards.

— A l'avenir, se posera la question du statut fiscal des Fonds investis en épargne-retraite par capitalisation, qui se trouveront à la lisière des revenus salariaux et des revenus du capital. Offrir un avantage fiscal à l'entrée (la non-taxation à l'impôt des sommes investies en épargne retraite, avec taxation des sommes retirées) ou à la sortie (la non-taxation du produits des placements) est équivalent si le taux d'imposition est le même à l'entrée et à la sortie. On peut donc envisager une exonération à l'impôt sur le revenu des Fonds investis en épargne-retraite par capitalisation. Par contre, une exonération des charges sociales serait inadmissible ⁽¹²⁾. Elle permettrait à ces Fonds d'échapper totalement à la charge des prestations de solidarité. Ceci obligerait à augmenter les taux de cotisations sur les autres revenus. Seules, deux solutions sont équitables : soit faire payer ces charges sociales aux Fonds à l'entrée ; soit les

(11) La location immobilière ne supporte pas de TVA, mais ceci est compensé par le fait que la TVA pèse sur la construction immobilière.

(12) Le problème se pose déjà pour les Plans d'Épargne Entreprise ainsi que pour les Retraites garanties par les entreprises.

inclure dans l'impôt sur le revenu. En ce qui concerne les cotisations d'assurance, on ne peut accepter que les retraites par capitalisation se développent au détriment des ressources des retraites par répartition ou des caisses de chômage. Sinon, là aussi, il faudrait augmenter les taux de cotisations. Aussi, ces Fonds doivent supporter, en tout état de cause, la totalité des charges sociales, même si le paiement de l'impôt sur le revenu peut être reporté.

Au total, la création d'un ISG au taux de 20 % ne rapporterait rien sur les salaires et les autres revenus d'activité. Il pourrait permettre un léger prélèvement supplémentaire sur les retraites (de l'ordre de 40 milliards), mais en contrepartie de la réindexation de celles-ci. La taxation au même taux des revenus financiers pourrait rapporter environ 80 milliards en prélèvements nouveaux. Un ISG à 8 % sur les revenus fonciers pourrait rapporter 12 milliards. La fiscalisation des prestations non contributives n'a d'intérêt que si elle s'applique aux revenus financiers puisque l'on ne peut alourdir la fiscalité portant sur les revenus immobiliers sans toucher au préalable celle touchant sur les revenus mobiliers ; que le gain sur les retraites est en réalité nul (si on admet que les taxer demande de réindexer les pensions sur les salaires nets) ; que l'on ne peut augmenter la taxation portant sur les salaires élevés. Dans ces conditions, l'ISG pourrait ne s'appliquer qu'au taux de 17 % fournissant donc un gain de pouvoir d'achat de 3 % aux salariés. Mais, nous verrons que ce gain obtenu par l'extension de l'ISG peut être utilisé autrement.

Une telle réforme du financement de la protection sociale aurait des conséquences institutionnelles, sociales et économiques. Financées par l'ensemble des revenus des français, les prestations famille et maladie ne pourraient plus être gérées par les seuls représentants des salariés et des patrons. Il serait dommage pour la vie démocratique et sociale qu'elles ne soient gérées que par les pouvoirs publics. Il faudrait donc créer des Conseils supérieurs de la Famille ou de la Santé, avec des représentants des payeurs (les salariés, les non-salariés, les titulaires de revenus de capitaux), des organisations familiales et des professions de Santé. Financées par les revenus des personnes couvertes, les prestations vieillesse et chômage devraient être gérées par elles et par les représentants des chômeurs et des retraités. Les choix sociaux pourraient alors être effectués sur une base plus claire, sans lien avec les négociations salariales et le coût du travail. Les entreprises ne craindraient plus qu'une hausse des cotisations alourdisse le coût du travail. Par contre, l'État se priverait d'un instrument — les cotisations employeurs — susceptibles d'être employées à des fins de régulation macroéconomique ou pour favoriser tel ou tel type de travailleurs. Il devra à l'avenir avoir recours à des subventions directes pour agir sur le coût du travail.

Peut-on modifier la fiscalité des revenus financiers ?

La fiscalité des revenus financiers est actuellement extrêmement favorable. Elle résulte de l'addition disparate de mesures visant à favoriser successivement telle forme d'épargne pour telle raison spécifique : le logement pour permettre à chacun de devenir propriétaire de son logement ; le locatif privé, qui sinon ne serait pas rentable ; l'épargne populaire liquide pour permettre à chacun d'accumuler un patrimoine minimum ; les obligations puisqu'il s'agit d'une épargne longue ; les actions puisqu'il s'agit d'une épargne à risque ; enfin, la préparation à la retraite. En 1989, l'instauration de la libre circulation des capitaux a amené les pouvoirs publics à permettre aux institutions financières françaises d'offrir un produit totalement exonéré d'impôt à l'épargne qui peut s'évader facilement, c'est-à-dire à l'épargne financière liquide. De plus, tout revenu non-imposable à l'impôt sur le revenu est également non-soumis à la CSG, qui n'est donc pas vraiment « généralisée ». Ceci pose des problèmes d'équité (les rentiers sont favorisés au détriment des travailleurs) ; cela prive l'État d'une source de revenu ; cela oblige à surtaxer les revenus du travail, ce qui est nuisible en période de chômage. Par ailleurs, la rationalité et l'équité de la différence de traitement fiscal des divers types de placements posent souvent problème. La situation actuelle est la suivante :

— Certains placements à vue sont non-imposables (livret A, Codevi, CEL) pour favoriser l'épargne-populaire, les prêts aux PME, et l'accession à la propriété. En contrepartie, leur rémunération est relativement faible (du moins tant que le taux du marché monétaire est supérieur à 6 %), de sorte que cette non-imposition favorise plus les emprunteurs que les déposants. Les plans d'épargne-logement sont également non-imposables pour favoriser l'accession à la propriété.

— La rémunération des comptes bancaires à terme, des bons de caisse, des obligations est soumise à un prélèvement libératoire de 19,4 % (ou à la réintégration dans le revenu courant) : soit 15 % au titre de l'impôt sur le revenu, 1 % au titre de la contribution sociale, 1 % au titre du prélèvement social et 2,4 % au titre de la CSG. Toutefois, ces revenus bénéficient d'un abattement de 16 000 F par couple (abattement commun avec celui des dividendes).

— Les plus-values sur les OPCVM monétaires ou obligataires de capitalisation sont taxées à ce même taux de 19,4 %, si le montant des cessions de cette catégorie de titres dépasse un seuil annuel de 50 000 F. Elles sont exonérées en deçà. Le bas niveau de ce seuil devrait empêcher d'utiliser les OPCVM monétaires comme instruments de trésorerie. Toutefois, son existence favorise les OPCVM par rapport à la détention directe d'obligations ou aux livrets bancaires, ceci n'ayant aucune justification économique ou sociale. De plus, les plus-values sont parfois exonérées de taxation (en 1994, si la vente des OPCVM sert à acheter un logement).

— Le Plan d'épargne populaire (PEP), créé en janvier 1990, offre une exonération totale des revenus sous contrainte d'une durée minimale de détention de 8 ans dans une limite de 1 200 000 F par couple.

— Les bons de capitalisation et les contrats d'assurance-vie sont exonérés d'impôt lorsque leur durée de détention dépasse 8 ans. Ils permettent une déduction fiscale, de montant limité (25 % des versements avec un plafond de 1 000 F pour un couple). Surtout, ils sont exonérés de droits de succession, ce qui constitue une évasion fiscale difficilement justifiable ⁽¹³⁾.

— La détention d'actions rapporte d'une part, des dividendes, qui, compte tenu du niveau actuel de l'avoir fiscal et du taux de l'impôt sur les sociétés, sont taxés maintenant au seul impôt sur le revenu, (au delà de l'abattement de 16 000 F par couple), d'autre part une plus-value non-imposable (dans la limite d'un seuil de vente de 336 700 F), mais l'entreprise a payé un impôt sur les sociétés au taux de 33,3 %. La quasi-totalité des ménages ont intérêt à utiliser l'abattement pour leurs dividendes plutôt que pour les intérêts (puisque les dividendes sont taxés au taux marginal de l'impôt sur le revenu et les intérêts à 19,4 %). Aussi, un couple peut-il détenir un portefeuille en actions de l'ordre de 0,4 million de F, sans payer d'impôt. Si une entreprise réalise un profit de 100, qu'elle verse 30 de dividendes et conserve 70 (reflété en principe dans la hausse du cours de ces actions), l'actionnaire taxé marginalement au taux de 45 % (et ne payant pas d'impôt sur ses plus-values) supporte une taxation de 45 % sur les dividendes, de 33,3 % sur les bénéfices non distribués, soit au total de 36,8 %. Par contre, en deçà de l'abattement, son taux de taxation est de 23,3 %. Au delà du seuil, la plus-value nominale est taxée à 19,4 %. Cette taxation est relativement forte, puisque les bénéfices non distribués ont déjà été taxés à 33,3 %. Le taux de taxation total est alors de 46,2 % sur ces bénéfices non-distribués. De plus, la législation taxe les plus-values fictives dues à l'inflation alors qu'elle accepte une correction pour les plus-values mobilières. Enfin, le seuil encourage à l'évasion fiscale (par la vente chaque année de titres à fortes plus-values latentes pour un montant inférieur au seuil).

— En septembre 1992, le gouvernement a mis en place le Plan d'épargne en actions (PEA), qui permet à un couple d'investir jusqu'à 1,2 MF en actions, la rémunération étant complètement exonérée d'impôt moyennant une durée minimale de détention de 5 ans. En fait, les plus-values boursières sont la contrepartie de bénéfices non-distribués qui ont subi l'impôt sur les sociétés au taux de 33,3 %. Les dividendes sont totalement exonérés d'impôt, puisque l'avoir fiscal est remboursé en totalité aux ménages pour les actions détenues dans leur PEA, sans être imposé : fiscalement, la distribution de dividendes devient plus rentable que la rétention du profit. Si une entreprise réalise un profit de 100, qu'elle verse 30 de dividendes et conserve 70 (reflété dans la hausse du cours de ces actions), l'actionnaire, qui détient ses actions à travers un PEA, supporte une taxation de 23,3 %. Aussi, devrait-on voir en principe

(13) L'avantage fiscal en cas de succession devrait être réservé aux seuls vrais placements d'assurance-décès, c'est-à-dire assurant, en cas du décès de leurs parents, le versement d'une rente soit à des enfants d'âge scolaire, soit à des descendants handicapés.

deux catégories d'entreprises cotées en Bourse : celles qui distribuent tout leur profit en dividendes (pour les détenteurs de PEA ou pour ceux qui bénéficient de l'abattement) et celles qui ne distribuent rien (pour les autres).

Dans la situation actuelle, le taux d'imposition des actions reste supérieur à celui des placements à revenus fixes. Ces derniers bénéficient de possibilités d'exonération et sont taxés au maximum à 19,4 %. Compte tenu de l'impôt versé par l'entreprise, les actions sont taxées au mieux à 23 % et normalement à 36 %, voire à 46 %. Cette anomalie pourrait être corrigée de deux façons. Soit, en supprimant les avantages des obligations (seuil d'imposition des OPCVM, abattement sur les actions et les obligations) et en faisant passer à 33,3 % le taux de prélèvement sur les obligations, qui serait étendu aux dividendes. Soit, en considérant que la totalité du bénéfice représente un revenu pour l'actionnaire (distribué ou non) ; ce revenu bénéficierait alors d'un avoir fiscal de 50 % ; il pourrait alors être soumis à un prélèvement libératoire au taux de 19,4 %. Mais, cette solution inciterait trop les dirigeants d'entreprises à se rémunérer par des dividendes et non par des salaires. Elle serait de plus coûteuse pour les finances publiques.

Pour évaluer l'imposition portant sur les intérêts, il faut tenir compte de l'inflation : une part des intérêts ne constitue pas un revenu réel, mais ne fait que compenser l'inflation. Soit t , le taux d'imposition des intérêts nominaux, r , le taux d'intérêt nominal, p , le taux d'inflation ; le taux d'imposition effectif des intérêts réels vaut : $t/(1 - p/r)$. Aussi, un taux d'imposition de 20 % sur les intérêts nominaux est-il équivalent à un taux de 28 % si le taux d'intérêt vaut 7 % et le taux d'inflation vaut 2 % ; à un taux de 40 % si le taux d'intérêt vaut 8 % et le taux d'inflation vaut 4 %. Il devient confiscatoire si le taux d'intérêt est inférieur au taux d'inflation. On comprend donc qu'en période de forte inflation et de taux d'intérêt réels faibles, le gouvernement ait abaissé le taux d'imposition des intérêts. Mais, celui-ci aurait dû être remonté en période d'inflation faible et de taux d'intérêt réels élevés. Reste que la solution idéale serait de ne taxer que les intérêts réels.

Bien que rendue plus homogène récemment, la législation actuelle présente de nombreux défauts ⁽¹⁴⁾. D'abord, la détention d'actions reste défavorisée. Le seuil d'imposition des OPCVM de capitalisation n'obéit à aucune logique. Plus gravement, l'impôt rapporte peu relativement aux impôts et cotisations qui frappent les salariés, ceci en raison de nombreux placements exonérés et du bas niveau du taux de prélèvement libératoire. Les gouvernements ont pris la mauvaise habitude de lancer de nouveaux produits financiers, grâce à des exonérations fiscales, dont le total apparaît extrêmement coûteux. La détaxation complète de l'épargne contractuelle à moyen terme, que les Institutions financières ont réussi à promouvoir, ne répond à aucune considération d'équité : elle profite

(14) Toutefois, la France a préservé jusqu'à présent l'obligation de déclaration au fisc par les institutions financières françaises des revenus versés aux résidents français, ainsi que du montant de leurs plus-values réalisées et de leurs ventes de titres.

surtout aux ménages aisés, qui peuvent se permettre d'immobiliser une partie de leur patrimoine. Elle ne procure aucun avantage macroéconomique. C'est simplement une mesure avantageuse pour les Institutions financières, qui bénéficient ainsi d'une clientèle captive. Mais, les taux de cotisations ne sont pas réduits pour les travailleurs qui s'engagent à rester 6 ans chez le même employeur, ni les taux de TVA pour le consommateur fidèle à son boulanger ou à son épicier. Pourquoi ne pas laisser le marché jouer en ce domaine ?

Un calcul approximatif (tableau 4) donne, avec la législation de 1995, appliquée aux revenus de 1994, des impôts de 38 milliards pour 566 milliards de revenus financiers, soit un taux d'imposition de 6,8 %. Une réforme limitée (suppression des abattements et des exonérations avec généralisation du taux de prélèvements à 20 %, sans réforme de la taxation des dividendes, suppression des privilèges de l'assurance-vie) permettrait de faire passer les recettes fiscales à 130 milliards.

4. Imposition des revenus financiers de 1994 (législation de 1995)

En milliards de francs

| | Revenu | Impôt | Impôt après réforme* |
|------------------------------------|--------|-------|----------------------|
| Livret A | 48 | 0 | 9,6 |
| PEL | 39 | 0 | 7,7 |
| Livrets bancaires | 42 | 6,4 | 8,4 |
| Obligations | 49 | 7,6 | 9,8 |
| OPCVM (Monétaires et Obligataires) | 104 | 6,2 | 20,8 |
| PEP | 26 | 0 | 6,4 |
| Assurances-vie | 128 | -5,0 | 30,6 |
| Dividendes | 123 | 23,0 | 34,4 |
| PEA | 7 | 0 | 2,4 |
| Total | 566 | 38,2 | 130,1 |

* Suppression des exonérations, des abattements, des privilèges de l'assurance-vie et taxation à 20 % de tous les revenus sous forme d'intérêts.

Source : Calculs de l'auteur.

Pour une fiscalité neutre

Définir une fiscalité optimale pour l'épargne n'est pas chose aisée, compte tenu de l'ensemble des contraintes à satisfaire. Le niveau de la rémunération de l'épargne n'influence pas son montant ; trois critères doivent donc nous préoccuper : la structure de l'épargne, l'équité fiscale, les risques de fuite des capitaux à l'étranger. Sur le premier point, la leçon à tirer du système actuel est claire : il faudrait une fiscalité neutre par rapport au type de placement, de façon à ce que les arbitrages des ménages et les offres des institutions financières et des emprunteurs dépendent bien des rentabilités et des risques intrinsèques et non de considérations fiscales. Il ne sert à rien de favoriser l'épargne populaire si

cela la cantonne dans des placements finalement peu rentables. Le risque supérieur des actions est déjà pris en compte par leur rentabilité supérieure. Quant à l'épargne longue, il faut préciser ce que l'on entend encourager par là : si ce sont les titres longs, comme les obligations, ils peuvent être détenus pour des périodes courtes ; si ce sont les placements que les ménages s'engagent à détenir pendant une longue période (comme les PEP), c'est leur imposer une contrainte qui n'a guère d'utilité puisque les dépôts sont macroéconomiquement stables sans l'être microéconomiquement : c'est le rôle des banques que de faire de la transformation. Si c'est le fait que les ménages acceptent de courir le risque de taux (au lieu des entreprises), c'est le rôle de la structure de taux que d'encourager les ménages à prendre ce risque.

Certes les ménages répugnent souvent à s'engager dans des placements à long terme de crainte d'une résurgence de l'inflation ; les institutions financières répugnent à prendre des risques de taux ; les entreprises sont donc obligées, soit de payer plus cher les obligations et les crédits à long terme, soit de financer des investissements à long terme par des crédits à taux variables et sont donc fortement frappées par tout resserrement de la politique monétaire. Mais, plutôt que l'État fournisse de nouveaux avantages fiscaux, ne serait-il pas préférable que les entreprises émettent des obligations à taux d'intérêt réels garantis pour inciter les ménages à leur prêter à long terme en limitant le risque encouru par les deux parties : celles-ci seraient indifférentes aux fluctuations du taux d'inflation et ne courraient plus qu'un risque de « manque à gagner » en cas de variation du taux d'intérêt réel. Ceci renforcerait l'efficacité de la politique monétaire puisque les hausses de taux porteraient sur les nouveaux crédits ou titres, donc influenceraient bien les seuls nouveaux investissements sans avoir d'effet pervers sur des investissements déjà réalisés.

Une fiscalité cohérente

A titre d'hypothèse d'école, envisageons un modèle de fiscalité cohérente : l'imposition à l'impôt sur le revenu de l'ensemble des revenus financiers réels, l'impôt sur le revenu incorporant l'ISG. Les plus-values sont taxées comme les intérêts, la taxation portant sur les plus-values latentes et non pas seulement sur les plus values réalisées. Le taux d'imposition effectif ne dépend pas du taux d'inflation. Ce système assure l'équité fiscale maximale entre revenus du capital et du travail ; il pose cependant quatre problèmes :

— Certains l'estiment injuste puisque les revenus du capital sont alors soumis à la double taxation, étant déjà amoindris par la ponction subie au moment où le capital s'est formé. Cet argument peut être écarté : les revenus du capital font partie de la valeur ajoutée ; ils doivent être taxés comme les autres éléments de celle-ci. La double imposition est d'ailleurs la règle dans le système fiscal : les salariés paient une TVA sur des achats effectués avec des salaires qui ont subi le prélèvement de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales.

— Les revenus du capital étant faibles par rapport aux revenus du travail pour la plupart des individus, ceux-ci auront le sentiment que ces revenus sont taxés à leur taux marginal d'imposition, donc relativement fortement.

— La taxation des plus-values latentes est difficile car celles-ci varient fortement d'une année à l'autre (tableau 5). Que faire dans les années où la Bourse baisse fortement ? De plus, les bénéfices non-distribués sont déjà taxés à 33,3 %. Assurer la neutralité du mode de financement des entreprises supposerait plutôt que les bénéfices non-distribués soient réintégrés dans le revenu des ménages (avec un avoir fiscal de 50 %), sans imposition des plus-values.

— Le risque de fuite des capitaux est fort, malgré l'obligation de déclaration des comptes ouverts à l'étranger.

5. Plus-values sur actifs des ménages

En milliards

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|----------------------------------|-------|------|------|-------|
| Devises | 22 | - 50 | 41 | 5 |
| Obligations | - 26 | 48 | 11 | 73 |
| Actions | - 711 | 395 | 129 | 888 |
| Parts OPCVM | - 58 | 48 | 0 | 155 |
| Prêts | 0 | 45 | 31 | 0 |
| Réserves techniques d'assurances | 0 | 0 | 10 | 0 |
| Total | - 773 | 483 | 212 | 1 121 |

Source : Comptes de la Nation.

Un taux de prélèvement libératoire unique

L'imposition de l'ensemble des revenus du capital à un taux de prélèvement libératoire unique de l'ordre de 20 % est la mesure la plus simple et la plus facile à essayer de faire adopter dans le cadre d'un accord européen d'harmonisation. Ce n'est pas un système idéal puisque le principe de soumettre à un impôt progressif la totalité des revenus du ménage est abandonné, mais c'est un système relativement équitable puisqu'il correspond à un prélèvement de 28 % sur les revenus réels (pour un taux nominal de 7 % et un taux d'inflation de 2 %). En ce qui concerne les actions, les dividendes pourraient être totalement exonérés de l'impôt sur le revenu en contrepartie de la suppression de l'avoir fiscal : ils seront alors imposés au même taux que les profits non distribués (soit 33,3 %, par l'impôt sur les sociétés).

Cette réforme suppose que l'on s'engage à ne plus créer de placements fiscalement privilégiés et que l'on explique aux ménages que la baisse globale des taux d'imposition compensera l'élargissement de l'as-

siette. Au niveau européen, elle nécessite sans doute des mesures compensatrices ou coercitives envers le Luxembourg et les autres paradis fiscaux proches.

L'impôt sur le revenu des ménages

L'impôt sur le revenu des ménages a rapporté 312 milliards en 1993, ce qui est relativement peu : l'ISG implicite rapportait lui 725 milliards. Ce faible poids s'explique par le financement d'une partie importante de la Protection sociale par des cotisations sociales (et à un degré moindre par la CSG). Il suffirait d'intégrer l'ISG implicite dans l'impôt sur le revenu pour que celui-ci apparaisse très lourd. La structure spécifique de l'IRPP français ne peut être comprise qu'en regardant l'ensemble des prélèvements (et des transferts), ce qui rend particulièrement difficile les comparaisons internationales. Étant d'un montant relativement faible et étant le seul impôt progressif, cet impôt a nécessairement une progressivité très forte. L'impôt sur le revenu est central car c'est le seul qui fasse un bilan complet de la situation du contribuable, qui soit progressif, le seul qui permette des déductions variées, le seul qui soit psychologiquement ressenti par le contribuable. Il est accusé de bien des défauts, de façon souvent contradictoire : on lui reproche de ne peser que sur la moitié des ménages, de trop peser sur les plus riches, d'aboutir à des taux marginaux excessifs en même temps qu'on reproche au système français de n'être pas assez redistributif globalement.

Considérons tout d'abord la taxation des salariés. Les tableaux 6 permettent d'évaluer les prélèvements (impôt sur le revenu, CSG, cotisations maladie et famille) et les transferts (prestations familiales) pour un couple avec deux, trois ou aucun enfants. Ce tableau n'incorpore pas les cotisations retraite ou les cotisations chômage, qui donnent droit en fait à un revenu différé, à peu près proportionnel aux cotisations versées ⁽¹⁵⁾ et qui n'ont donc pas économiquement un statut d'impôt.

Sont exonérés de l'impôt sur le revenu, les salariés dont le revenu par Unité de consommation est inférieur à 3 500 F par mois. Par contre, cette famille paye déjà un ISG implicite (impôt sur le revenu, CSG, cotisations maladie et famille) à un taux voisin de 25 %. Aussi, ne peut-on envisager un alourdissement des prélèvements fiscaux à ce niveau. Même si 49 % des ménages ne payent pas d'impôt sur le revenu, le seuil d'imposition

(15) La proportionnalité n'est pas stricte pour plusieurs raisons, qui favorisent parfois les bas salaires, parfois les cadres. En ce qui concerne le chômage, les cadres payent une surcotisation bien que leur taux de chômage soit plus faible et que le taux de remplacement soit d'autant plus faible que le salaire est élevé. En ce qui concerne la retraite du Régime général, l'existence d'un minimum contributif favorise les bas salaires, mais les cadres ont une espérance de vie plus longue.

6a. Impôts et transferts sociaux en 1993 (couple avec 2 enfants)

Revenu mensuel

| Salaire du mari | Salaire + cotisations* | Salaire net | Impôt sur le revenu | Prestations sociales** | Revenu total | Taux de prélèvement net | 6a.bis. Taux marginaux de prélèvements | |
|--------------------------------|------------------------------|----------------|---------------------------|---------------------------|-----------------|-------------------------------|---|------|
| Aucun des époux ne travaille | | | | | | | | |
| ① RMI | | 3 644*** | 0 | 644 + 2 059 | 6 347 | | | |
| Seul le mari travaille | | | | | | | | |
| ② 1 SMIC | 5 993 | 4 706 | 0 | 644 + 1 499 | 6 849 | - 14,3 | | |
| 1,35 SMIC | 8 499 | 6 332 | 0 | 644 + 1 151 | 8 127 | 4,3 | | |
| 1,7 SMIC | 10 692 | 7 963 | 0 | 644 + 762 | 9 369 | 12,4 | | |
| 2 SMIC | 12 550 | 9 369 | 0 | 644 + 504 | 10 787 | 14,1 | | |
| Les deux époux travaillent**** | | | | | | | | |
| ③ 1 SMIC | 10 188 | 8 000 | 0 | 644 + 753 | 9 397 | 7,8 | ① → ② | 91,6 |
| ④ 1,35 SMIC | 14 192 | 10 803 | - 205 | 644 + 225 | 11 467 | 19,2 | ② → ③ | 39,3 |
| ⑤ 1,7 SMIC | 18 004 | 13 553 | - 548 | 644 + 0 | 13 649 | 24,2 | ③ → ④ | 48,3 |
| ⑥ 2 SMIC | 21 392 | 15 935 | - 758 | 644 + 0 | 15 821 | 26,0 | ④ → ⑤ | 42,8 |
| ⑦ 2,5 SMIC | 26 741 | 19 950 | - 1 487 | 644 + 0 | 19 107 | 28,6 | ⑤ → ⑥ | 35,9 |
| ⑧ 3 SMIC | 32 180 | 24 008 | - 2 230 | 644 + 0 | 22 422 | 30,3 | ⑥ → ⑦ | 31,7 |
| ⑨ 4 SMIC | 43 159 | 32 240 | - 4 079 | 644 + 0 | 28 105 | 33,3 | ⑦ → ⑧ | 39,1 |
| ⑩ 5 SMIC | 54 133 | 40 485 | - 6 179 | 644 + 0 | 34 950 | 35,4 | ⑧ → ⑨ | 41,9 |
| ⑪ 7,5 SMIC | 79 333 | 59 394 | - 12 406 | 644 + 0 | 47 632 | 40,6 | ⑨ → ⑩ | 44,0 |
| ⑫ 10 SMIC | 109 543 | 82 240 | - 21 876 | 644 + 0 | 60 364 | 44,9 | ⑩ → ⑪ | 50,3 |
| | | | | | | | ⑪ → ⑫ | 57,9 |

* La colonne intègre les cotisations employeurs et salariés qui ne donnent pas droit à des prestations proportionnelles (cotisations famille et maladie).

** Le deuxième chiffre représente l'allocation logement.

*** Montant du RMI.

**** Le salaire de la femme vaut 70 % du salaire du mari.

6b. Impôts et transferts sociaux en 1993 (couple

Revenu mensuel

| Salaire du mari | Salaire + cotisations* | Salaire net | Impôt sur le revenu | Prestations sociales** | Revenu total | Taux de prélèvement net | | |
|---------------------------------------|------------------------------|----------------|---------------------------|---------------------------|-----------------|-------------------------------|---|------|
| <i>Aucun des époux ne travaille</i> | | | | | | | | |
| ① RMI | | 2 883*** | 0 | 2307 + 2162 | 7 352 | | | |
| <i>Seul le mari travaille</i> | | | | | | | | |
| ② 1 SMIC | 5 993 | 4 706 | 0 | 2307 + 1793 | 8 806 | - 46,7 | 6b.bis. Taux marginaux de prélèvements | |
| 1,35 SMIC | 8 499 | 6 332 | 0 | 2307 + 1406 | 10 045 | - 18,2 | | |
| 1,7 SMIC | 10 692 | 7 963 | 0 | 2307 + 1108 | 11 378 | - 6,4 | | |
| 2 SMIC | 12 550 | 9 369 | 0 | 2307 + 777 | 12 453 | - 0,8 | | |
| <i>Les deux époux travaillent****</i> | | | | | | | | |
| ③ 1 SMIC | 10 188 | 8 000 | 0 | 2307 + 1105 | 11 412 | - 12,0 | ① → ② | 75,7 |
| ④ 1,35 SMIC | 14 192 | 10 803 | 0 | 2307 + 467 | 13 577 | 4,3 | ② → ③ | 37,9 |
| ⑤ 1,7 SMIC | 18 004 | 13 553 | - 298 | 2307 + 0 | 15 562 | 13,6 | ③ → ④ | 45,9 |
| ⑥ 2 SMIC | 21 392 | 15 935 | - 534 | 1469 + 0 | 17 404 | 18,6 | ④ → ⑤ | 47,9 |
| ⑦ 2,5 SMIC | 26 741 | 19 950 | - 889 | 1469 + 0 | 20 530 | 23,2 | ⑤ → ⑥ | 45,7 |
| ⑧ 3 SMIC | 32 180 | 24 008 | - 1 480 | 1469 + 0 | 23 997 | 25,4 | ⑥ → ⑦ | 41,6 |
| ⑨ 4 SMIC | 43 159 | 32 240 | - 2 986 | 1469 + 0 | 30 723 | 28,8 | ⑦ → ⑧ | 36,3 |
| ⑩ 5 SMIC | 54 133 | 40 485 | - 4 665 | 1469 + 0 | 37 289 | 31,1 | ⑧ → ⑨ | 38,7 |
| ⑪ 7,5 SMIC | 79 333 | 59 394 | - 9 735 | 1469 + 0 | 51 128 | 35,6 | ⑨ → ⑩ | 40,2 |
| ⑫ 10 SMIC | 109 543 | 82 240 | - 19 190 | 1469 + 0 | 64 519 | 41,1 | ⑩ → ⑪ | 45,1 |
| | | | | | | | ⑪ → ⑫ | 55,7 |

* La colonne intègre les cotisations employeurs et salariés qui ne donnent pas droit à des prestations proportionnelles (cotisations famille et maladie).

** Le deuxième chiffre représente l'allocation logement.

*** Montant du RMI.

**** Le salaire de la femme vaut 70 % du salaire du mari.

Vers une réforme fiscale en France ?

6c. Impôts et transferts sociaux en 1993 (couple)

Revenu mensuel

| Salaire du mari | Salaire + cotisations* | Salaire net | Impôt sur le revenu | Prestations sociales** | Revenu total | Taux de prélèvement net | | |
|---------------------------------------|------------------------------|----------------|---------------------------|---------------------------|-----------------|-------------------------------|---|------|
| <i>Aucun des époux ne travaille</i> | | | | | | | | |
| ① RMI | | 2 840*** | 0 | 0 + 1131 | 3 971 | | | |
| <i>Seul le mari travaille</i> | | | | | | | | |
| ② 1 SMIC | 5 993 | 4 706 | 0 | 0 + 748 | 5 454 | - 9,0 | 6c.bis. Taux marginaux de prélèvements | |
| 1,35 SMIC | 8 499 | 6 332 | 0 | 0 + 377 | 6 709 | 21,1 | | |
| 1,7 SMIC | 10 692 | 7 963 | - 183 | 0 | 7 780 | 27,2 | | |
| 2 SMIC | 12 550 | 9 369 | - 383 | 0 | 8 986 | 28,4 | | |
| <i>Les deux époux travaillent****</i> | | | | | | | | |
| ③ 1 SMIC | 10 188 | 8 000 | - 191 | 0 | 7 809 | 23,3 | ① → ② | 75,3 |
| ④ 1,35 SMIC | 14 192 | 10 803 | - 517 | 0 | 10 286 | 27,5 | ② → ③ | 43,9 |
| ⑤ 1,7 SMIC | 18 004 | 13 553 | - 1014 | 0 | 12 539 | 30,3 | ③ → ④ | 38,1 |
| ⑥ 2 SMIC | 21 392 | 15 935 | - 1462 | 0 | 14 473 | 32,3 | ④ → ⑤ | 40,9 |
| ⑦ 2,5 SMIC | 26 741 | 19 950 | - 2 267 | 0 | 17 683 | 33,9 | ⑤ → ⑥ | 42,9 |
| ⑧ 3 SMIC | 32 180 | 24 008 | - 3 308 | 0 | 20 700 | 35,7 | ⑥ → ⑦ | 40,0 |
| ⑨ 4 SMIC | 43 159 | 32 240 | - 5 531 | 0 | 26 709 | 38,1 | ⑦ → ⑧ | 44,5 |
| ⑩ 5 SMIC | 54 133 | 40 485 | - 8 250 | 0 | 32 235 | 40,4 | ⑧ → ⑨ | 45,3 |
| ⑪ 7,5 SMIC | 79 333 | 59 394 | - 14 993 | 0 | 44 401 | 44,0 | ⑨ → ⑩ | 49,7 |
| ⑫ 10 SMIC | 109 543 | 82 240 | - 24 324 | 0 | 57 916 | 47,1 | ⑩ → ⑪ | 51,7 |
| | | | | | | | ⑪ → ⑫ | 55,3 |

* La colonne intègre les cotisations employeurs et salariés qui ne donnent pas droit à des prestations proportionnelles (cotisations famille et maladie).

** Le deuxième chiffre représente l'allocation logement.

*** Montant du RMI.

**** Le salaire de la femme vaut 70 % du salaire du mari.

Source : Calculs de l'auteur.

apparaît relativement bas ; un couple de deux personnes payées au SMIC est imposable. Le fort nombre de ménages non-imposés s'explique par le bas niveau de revenu d'une large part des chômeurs, des retraités et des familles nombreuses. S'y ajoutent la fraude fiscale pour les non-salariés et l'évasion fiscale pour certaines catégories de contribuables. Certains reprochent au système de ne pas assez distinguer entre les très bas et les bas revenus : le taux d'imposition est nul pour une famille avec deux enfants qui gagne le SMIC, comme pour celle qui gagne 2 fois le SMIC. Mais ceci est compensé par l'Allocation-logement, qui constitue une sorte d'impôt négatif, dont le montant décroît fortement avec le niveau du salaire. En incorporant prestations familiales et allocation logement, le taux net de prélèvement fiscal-social, toujours pour une famille avec deux enfants, est de - 14,3 % pour le SMIC ; de 14,1 % pour 2 fois le SMIC. Aller plus loin nécessiterait de rendre progressif l'ISG ⁽¹⁶⁾. L'écart entre le RMI et le SMIC est très faible (de 500 F seulement ⁽¹⁷⁾) : ceci récompense peu la reprise d'activité, mais creuser cet écart obligerait à réduire le pouvoir d'achat des familles touchant le RMI ou augmenter le SMIC. Puis, le taux marginal d'imposition net fiscal-social reste à 40 % pratiquement jusqu'à 6 fois le SMIC (soit, 28 617 F de salaire net, hors CSG), soit pour 85 % des couples de salariés. Au total, le système est pratiquement équivalent à une situation où l'impôt net serait de 40 % du revenu moins un crédit d'impôt remboursable de 3 300 F par mois. Au-delà, le taux marginal atteint 55,7 %. Au sommet de la hiérarchie, le taux maximum de prélèvement marginal est de 67,9 % (soit la somme d'un ISG à 23,1 % et d'un IR à 44,8 %). Mais, celui-ci ne s'applique que pour un salaire mensuel net supérieur à 84 330 F. Sur l'étendue de la hiérarchie des salaires, les plus pauvres ne payent pas d'IRPP et reçoivent des prestations familiales importantes ; la classe moyenne paye un peu d'IRPP mais reçoit relativement peu de prestations ; les plus riches payent beaucoup d'IRPP. Il n'y a pas de niveau de revenu outrageusement favorisé ⁽¹⁸⁾. Aussi, une réforme importante du barème, aboutissant à des transferts importants au sein des salariés, semble difficile à envisager, si on se refuse à augmenter les taux marginaux élevés des plus riches et à diminuer les allocations des plus pauvres. Si toutefois, on voulait fusionner l'ISG, l'impôt sur le revenu et les prestations familiales, on pourrait aboutir à un système à deux taux : soit, pour les familles avec deux enfants, un taux de l'ordre de 40 % jusqu'à 35 000 F de revenu par mois ; de 50 % au-delà, avec un crédit d'impôt remboursable (autrement dit, un impôt négatif) de 3 300 F par mois. Le niveau de 35 000 F serait proportionnel au nombre d'unités de consommation dans le ménage

(16) C'est déjà fait en partie par l'exonération des cotisations famille employeurs pour les plus bas salaires.

(17) L'écart est de 1 500 F pour un couple ou une famille avec 3 enfants. Cette disparité provient du manque de coordination entre le barème du RMI et celui des prestations familiales.

(18) Les chiffres présentés ici diffèrent de ceux d'études précédentes en particulier des articles de G. Malabouche : « Le système de prélèvements est moins progressif en France qu'à l'étranger », *Economie et Statistique*, n° 241, mars 1991 et de P. Brion et P. Concialdi : « Les prélèvements obligatoires dépendent peu du niveau des revenus », *Données Sociales 1993*, INSEE. Ces deux auteurs, souvent cités, concluent que le système de prélèvements est peu progressif en France. Toutefois, ils n'intègrent pas dans leur analyse les prestations familiales et ils considèrent les cotisations retraites comme prélèvements obligatoires. Aussi, Brion et Concialdi estiment que le taux de prélèvement, pour une famille avec 2 enfants, est de 39 % pour un revenu net de 8 900 F, de 42 % pour un revenu de 20 000 F, alors que pour moi, il est respectivement de 14 et 29 %.

(selon le principe du quotient familial) ; le crédit d'impôt serait de 1 700 F pour un couple sans enfant ; de 5 000 F pour une famille avec 3 enfants. Au delà des apparences, le système français s'écarte peu d'un système avec impôt négatif et deux taux d'imposition. Y passer totalement bouleverserait et simplifierait le système français, permettrait de passer à un prélèvement à la source, mais ne changerait guère la situation des ménages.

Les revenus des entrepreneurs individuels seraient taxés comme les salaires ; les pénalités pour fraude fiscale étant alourdies en contrepartie de la suppression de l'abattement forfaitaire de 20 % des traitements, salaires et pensions. Dans cette optique, une taxation à 20 % de tous les revenus du capital financier ne serait pas abusive. Par contre, les revenus des fonds de pensions devraient être taxés à la sortie comme les salaires et les retraites. Il en irait de même pour les revenus fonciers, qui bénéficieraient en échange de la baisse des droits de mutations et de la taxe foncière. Cette réforme devrait être l'occasion d'une nuit du 4 août, qui supprimerait les privilèges exorbitants figurant actuellement dans le calcul de l'IRPP : abattement spécifique aux personnes âgées (gain : 2,2 milliards ⁽¹⁹⁾), demi-part supplémentaire aux veufs ayant ou ayant eu des enfants à charge (gain : 8,5 milliards), abattement pour frais professionnels des retraités (12 milliards), emploi d'un salarié (gain : 3,1 milliards), exonération des majorations de retraites (gain : 1,3 milliard), des allocations maternité (gain : 1,9 milliard), déductions supplémentaires pour frais à certaines professions (gain : 2,7 milliards), déduction pour l'investissement dans le cinéma, les navires, et les DOM-TOM (gain : 0,5 milliard), demi-part supplémentaire aux couples de faux-célibataires avec enfants ⁽²⁰⁾ etc. Soit, un total de l'ordre de 30 milliards.

Certains proposent de remplacer l'Impôt sur le Revenu par la CSG. Une CSG au taux de 10,6 % suffirait à remplacer l'IR et la CSG actuelle. Sous cette forme, la proposition n'est pas acceptable. Ce serait un déni de justice. Les pauvres payeraient plus ; les riches moins. Par ailleurs, il n'est guère envisageable de rendre la CSG progressive ; elle ferait alors double emploi avec l'impôt sur le revenu et serait difficilement gérable. L'avantage de la CSG est sa proportionnalité qui permet un prélèvement direct à la source : une CSG progressive supposerait un regroupement des différents revenus du ménage et la prise en compte de sa composition. Il faudrait donc que chaque ménage fasse une sorte de déclaration de revenu à ses employeurs, à sa banque et que ceux-ci se coordonnent pour gérer la progressivité de la CSG. Ceci est totalement impossible. Aussi, la CSG ne peut être que proportionnelle ; elle peut se développer à la place des cotisations sociales, mais pas à la place de l'IRPP.

(19) Selon les estimations figurant dans : Loi de Finances pour 1995 : *Évaluation des voies et moyens*, Tome II.

(20) La demi-part supplémentaire de quotient familial serait réservée aux personnes seules avec enfants, qui devraient déclarer sur l'honneur être en droit d'en bénéficier, c'est-à-dire ne pas faire foyer commun avec un autre contribuable. En échange, le plafonnement spécifique de cet « avantage » pourrait alors être supprimé.

La taxation des entreprises

En 1993, la fiscalité payée par les entreprises se composait de 696 milliards de cotisations employeurs, de 515 milliards de TVA, de 66 milliards d'impôts sur les bénéfices, de 123 milliards d'impôts à la production (essentiellement la taxe professionnelle), de 34 milliards de taxe sur les salaires. Considérons les divers éléments dont se compose la valeur ajoutée d'une entreprise. Les salaires supportent les cotisations employeurs, les cotisations salariés, une partie de la taxe professionnelle et l'impôt sur le revenu. Les intérêts ont une taxation réduite (exonération ou imposition maximale au taux de 19,4 %). Les dividendes distribués sont taxés à l'impôt sur le revenu (avec abattement et exonération dans le cas du PEA). Les dividendes non-distribués sont taxés à 33,3 %. Le capital est frappé par une partie de la taxe professionnelle. La TVA ne frappe pas les biens capitaux ; c'est, nous le verrons, un impôt sur le seul facteur travail.

Au total, l'emploi est lourdement taxé si on considère la somme des cotisations sociales employeurs et salariés, de l'impôt sur le revenu, de la TVA. A pouvoir d'achat donné des travailleurs, cette structure de la fiscalité alourdit le coût du travail et nuit à l'emploi, en dégradant la compétitivité et en incitant les entreprises à choisir des techniques de production capitalistiques, économisant l'emploi, ce qui est contre-productif en situation de chômage de masse. Au total, le coût du travail payé par l'entreprise est bien supérieur au coût social. Pour qu'un employeur embauche ou conserve un salarié qu'il paie 100 en salaire brut, il faut, compte tenu des cotisations employeurs, que celui-ci produise au moins 142. Le salarié touche alors un salaire net de 80 (compte tenu des cotisations salariés). Si le salarié est licencié, il recevra une indemnité moyenne de 36. Le surcroît de revenu du salarié par rapport au chômeur c'est-à-dire le coût réel du travail pour la collectivité, n'est donc que de 44. Tant qu'il existe du chômage de masse, le coût que les entreprises attribuent au facteur travail (142) est donc le triple de son coût réel pour la Nation (47) ⁽²¹⁾. Cette distorsion excessive conduit les entreprises à faire des choix socialement inefficaces, quand elles arbitrent entre produire ou ne pas produire, ou quand elles choisissent leur technique de production. En même temps, l'écart entre le salaire perçu par les travailleurs et le coût salarial pour les entreprises rend possible des réformes fiscales de grande envergure, qui réduiraient le second sans toucher le premier.

On peut alors envisager deux types de réforme. La première, radicale, viserait à rationaliser parfaitement le système, sans tenir compte spécifiquement de considérations conjoncturelles. La seconde viserait spécifiquement à favoriser l'emploi, soit en diminuant le coût du travail, soit en favorisant la réduction de la durée du travail. En fait, ces deux motivations conduisent à préconiser des stratégies relativement différentes.

(21) Cet écart serait même augmenté si on tenait compte de l'impôt sur le revenu. Toutefois, le taux de celui-ci est faible pour les travailleurs à salaires bas ou moyens.

A) La stratégie de la rationalisation

Elle viserait avant tout à reconstruire le système de prélèvement socialo-fiscal sur des bases mieux fondées sur le plan de la logique économique et sociale. Les salaires bruts seraient augmentés du montant des cotisations employeurs ; celles-ci seraient supprimées ; le financement de la Sécurité sociale serait l'affaire des seules personnes couvertes (par des cotisations pour les allocations retraites et chômage ; par l'impôt pour les prestations familiales, maladie ou de solidarité). Cette réforme a un avantage et deux inconvénients : elle règle une fois pour toutes la question du financement de la Sécurité sociale en permettant des choix sociaux clairs. Par contre, elle ne permet pas en elle-même une baisse spécifique du coût salarial pour les bas salaires : pour cela, il faudrait demander aux entreprises de ne pas augmenter le salaire brut proportionnellement, mais d'autant plus que le salaire est élevé, l'Etat compensant ceci par un ISG proportionnel ; ceci n'est possible ni institutionnellement, ni socialement. De façon générale, les pouvoirs publics perdent un instrument d'action sur le coût salarial, global ou spécifique. Mais celui-ci n'a guère été utilisé de façon adéquate dans le passé où la hausse des cotisations employeurs a accompagné la hausse du chômage : il devra être remplacé par des subventions explicites.

La taxation des dividendes et des obligations serait unifiée (par exemple, par une taxation à 33,3 % des intérêt réels et des dividendes, l'avoir fiscal serait supprimé et les dividendes ne seraient pas soumis à l'impôt sur le revenu). Ceci rendrait la fiscalité neutre au mode de financement des entreprises.

La taxe professionnelle est un impôt souvent critiqué. Comme elle est assise sur la masse salariale et sur la valeur des immobilisations, il lui est reproché de nuire à la fois à l'emploi et à l'investissement. Comme elle n'est pas déductible à l'exportation et ne frappe pas les importations, on lui reproche de peser sur la compétitivité. Mais, le même argument peut être employé pour tous les impôts. La particularité de la taxe professionnelle est de peser plus sur l'EBE (au taux de 6,9 % en moyenne) que sur les salaires (au taux de 1,7 % en moyenne). Serait-elle remplacée par une vraie taxe sur la valeur ajoutée, non déductible à l'exportation et frappant les investissements, (au taux de 3,5 %) que l'effet macroéconomique serait défavorable en situation du chômage puisque le coût du travail serait alourdi, le coût du capital réduit. Les effets macroéconomiques seraient très faibles puisque la situation globale des entreprises ne serait pas affectée *a priori* (tableau 7). Mais celles-ci seraient incitées à utiliser plus de capital et moins de travail. Selon le modèle Mosaïque, il en résulterait, au bout de cinq ans, à PIB pratiquement inchangé, une baisse de 38 000 de l'emploi et un léger creusement du déficit extérieur dû au fort contenu en importations de la FBCF ⁽²²⁾.

La proposition souvent faite de remplacer les cotisations sociales des employeurs par la TVA pour faire payer la protection sociale des pays du

(22) Voir : Cadiou L., G. Cornilleau, J-M. Daniel et J. Le Cacheux : « Réformer la taxe professionnelle ? », *miméo OFCE*, septembre 1994.

7. Suppression de la taxe professionnelle compensée par l'instauration d'une cotisation assise sur la valeur ajoutée (CVA)

| Effet au bout de | 1 an | 2 ans | 5 ans | 10 ans |
|------------------------------------|------|-------|-------|--------|
| PIB marchand | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Consommation des ménages | 0,0 | 0,0 | -0,1 | -0,2 |
| FBCF des entreprises | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,8 |
| Production industrielle | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,3 |
| Exportations industrielles | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,3 |
| Importations industrielles | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,5 |
| Prix à la consommation | 0,0 | 0,1 | 0,2 | -0,2 |
| Salaire nominal | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,7 |
| Pouvoir d'achat du salaire horaire | 0,0 | 0,0 | -0,2 | -0,5 |
| Chômage (1) | 2,6 | 6,1 | 23,1 | 43,2 |
| Emploi total (1) | -4,5 | -10,3 | -37,8 | -71,8 |
| Balance commerciale(2) | -0,1 | -0,1 | 0,0 | -0,1 |
| Solde public (2) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

(1) En milliers en fin d'année, (2) en points de PIB, (3) en milliards de francs.

Source : L. Cadiou, G. Cornilleau, J-M. Daniel et J. Le Cacheux : « Réformer la taxe professionnelle ? », OFCE, septembre 1994.

Nord soit par les consommateurs, soit par les producteurs étrangers, est illusoire ⁽²³⁾. Les deux taxes ont *grosso modo* la même assiette (la masse salariale) puisque la TVA est déductible de l'investissement, donc ne pèse pas sur le capital : une telle substitution ne favorise donc pas les techniques de production employant plus de travail. La mesure n'a pas d'impact sur le coût relatif du capital et du travail : le coût du travail baisse mais le prix des biens d'équipement diminue d'autant (puisque l'investissement ne supporte pas de TVA). La mesure n'incite pas les entreprises à utiliser plus de travail et moins de capital : elle est neutre quant à la substitution capital/travail. Elle ne modifie pas non plus la situation relative des branches capitalistiques et des branches de main-d'œuvre : les branches qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre et peu de capital supportent à la fois beaucoup de cotisations sociales et beaucoup de TVA, car elles bénéficient peu de la déductibilité de la TVA sur l'investissement ; un transfert de l'une à l'autre ne leur est pas favorable. Non seulement globalement mais aussi pour chaque produit, la baisse

(23) Voir : Sterdyniak H. et P. Villa, 1984 : « Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales employeurs ? », *Observations et diagnostics économiques*, janvier, et le chapitre 2 de « Vers une fiscalité européenne », *op. cit.*

des cotisations employeurs est compensée par la hausse de la TVA. Il n'y a pas d'effet sectoriel à attendre. Les prix relatifs des biens ne changeant pas, les consommateurs n'ont pas de raison de modifier leurs structures de dépenses. Une hausse de la TVA pour remplacer des points de cotisations employeurs aurait des effets inflationnistes puisque le prix des produits importés augmenterait, tandis que le prix des produits nationaux vendus sur le marché intérieur resterait théoriquement fixe ⁽²⁴⁾ (et que, les exportations étant exonérées de TVA, leur prix diminuerait) : ce serait une dévaluation déguisée. Aussi, soit les travailleurs réussiraient à obtenir une hausse compensatoire de leurs salaires, ce qui ferait disparaître l'amélioration de compétitivité, soit les salaires nominaux seraient fixes, éventuellement du fait d'un blocage des salaires au moment de l'opération, et l'amélioration de la compétitivité se ferait au détriment du pouvoir d'achat des salariés. En aucun cas, il ne serait possible d'améliorer durablement notre compétitivité sans perte en pouvoir d'achat. Contrairement à une idée naïve, la TVA ne permet pas de faire supporter à l'étranger des charges que les cotisations employeurs feraient supporter à des agents nationaux. A pouvoir d'achat donné des salariés, TVA et cotisations sociales employeurs ont le même impact macroéconomique ⁽²⁵⁾.

Par contre, on pourrait envisager de transformer l'actuelle TVA en une vraie TVA qui porterait également sur le capital : la TVA sur l'investissement ne serait remboursée aux entreprises qu'au moment de l'amortissement du capital. Ainsi, la TVA frapperait bien la part de la valeur ajoutée affectée à la rémunération des services du capital et non la dépréciation de celui-ci ; elle porterait de façon égale sur le profit et sur les salaires, alors qu'aujourd'hui elle ne frappe que les salaires. Cette TVA sur l'investissement rapporterait en France environ 50 milliards, ce qui permettrait de baisser de 3 points le taux de cotisations employeurs. A coût de production global inchangé (en additionnant le coût du travail et le coût du capital), ceci inciterait les entreprises à utiliser moins de machines et plus de main-d'œuvre. Selon le modèle Mosaïque ⁽²⁶⁾ (tableau 8), cette mesure aurait bien l'effet voulu : l'emploi augmenterait à terme tandis que les entreprises seraient incitées à économiser le capital. Toutefois, l'effet serait lent et relativement faible (100 000 emplois supplémentaires au bout de 5 ans ; 200 000 au bout de 10 ans).

(24) On peut craindre de plus que la hausse de la TVA soit répercutée immédiatement (puisque'elle s'ajoute automatiquement aux prix hors taxe) et que, au contraire, la baisse des cotisations employeurs ne soit répercutée qu'avec lenteur.

(25) La seule mesure qui permettrait des gains de compétitivité sans perte de pouvoir d'achat des salariés serait une hausse des droits de douanes à l'importation compensée par une baisse des taux de TVA ou de cotisations employeurs. Toutefois, une telle stratégie semble difficile à envisager après la conclusion de l'accord de l'Uruguay Round, qui prévoit au contraire une réduction de ces droits. Cette stratégie n'est efficace que pour le pays qui l'entreprend isolément. Si tous les pays la pratiquent, les produits étrangers sont défavorisés par rapport aux produits nationaux sur chaque marché. Cela tend à déprimer le commerce international et à ralentir la division internationale du travail, source d'efficacité à l'échelle mondiale.

(26) Voir E. Confais, G. Cornilleau et L. Cadiou : « Analyse des effets macroéconomiques d'une modification de l'assiette des cotisations UNEDIC », *miméo OFCE*, juin 1994. Cette étude utilise une version du modèle avec effets de substitution capital/travail dans la seule industrie.

8. Baisse de 3 points des cotisations sociales employeurs financée par une taxe assise sur le capital

| Effet au bout de | 1 an | 3 ans | 5 ans | 10 ans |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| PIB marchand | - 0,18 | - 0,19 | - 0,26 | - 0,70 |
| Consommation des ménages | - 0,02 | - 0,01 | - 0,03 | 0,11 |
| FBCF des entreprises | - 2,97 | - 4,61 | - 5,34 | - 7,02 |
| Production industrielle | - 0,18 | - 0,18 | - 0,26 | - 0,74 |
| Exportations industrielles | 0,07 | 0,31 | 0,13 | - 1,24 |
| Importations industrielles | - 1,27 | - 1,24 | - 1,43 | - 2,00 |
| Prix à la consommation | - 0,05 | - 0,06 | 0,30 | 2,50 |
| Salaire nominal | - 0,01 | 0,13 | 0,7 | 3,71 |
| Pouvoir d'achat du salaire horaire | 0,04 | 0,17 | 0,40 | 1,21 |
| Chômage (1) | - 9 | - 32 | - 58 | - 105 |
| Emploi total (1) | 18 | 59 | 105 | 194 |
| Balance commerciale(2) | 0,19 | 0,18 | 0,21 | 0,23 |
| Solde public (2) | - 0,00 | 0,04 | 0,12 | 0,32 |

(1) En milliers en fin d'année, (2) en points et en fin d'année, (3) en points de PIB.

Source : E. Confais, G. Cornilleau et L. Cadiou : « Analyse des effets macroéconomiques d'une modification de l'assiette des cotisations UNEDIC », OFCE, juin 1994.

B) Réduire le coût du travail

Un deuxième type de réforme aurait pour objectif de diminuer le coût de travail en diminuant les charges portant sur les salaires (soit sur tous les salaires, soit sur les salaires des moins qualifiés, soit sur les salaires de certains travailleurs ciblés) ; se pose ensuite la question de son financement.

Beaucoup de commentateurs, remarquant que le coût moyen de l'indemnité d'un chômeur est de 4 600 F par mois, soit pratiquement le salaire net d'un travailleur payé au SMIC, ont suggéré que les entreprises puissent embaucher les chômeurs, ou certains d'entre eux, sans payer de cotisations sociales et en recevant tout ou partie des dites indemnités chômage, ceci durant une période d'adaptation plus ou moins longues. Sauf à imaginer que ces travailleurs ne soient pas productifs, ils remplaceraient en fait des travailleurs en place. On le voit déjà dans certaines administrations où les CES remplacent en fait des fonctionnaires. Une subvention transitoire n'incite pas à développer des activités nouvelles. Dans ces conditions, les entreprises auraient intérêt à licencier une partie de leurs travailleurs pour ne plus recruter que des anciens chômeurs de longue durée quitte à licencier ceux-ci à l'issue de la période de subvention. La mesure doit donc être limitée aux personnes qui souffrent d'un

handicap spécifique les empêchant de trouver un travail (chômeurs de longue durée, chômeurs de plus de 50 ans, femmes revenant au travail après avoir élevé des enfants, jeunes sans expériences, etc.), comme c'est effectivement le cas pour les Contrats de Retour à l'Emploi existant en France depuis 1990. Dans ce cas, c'est une mesure utile socialement puisqu'elle augmente la probabilité d'embauche pour certaines catégories de travailleurs particulièrement menacées par l'exclusion définitive du marché du travail mais elle joue par effet de substitution de travailleurs subventionnés à des travailleurs normaux et ne crée pas *a priori* d'emplois.

Certains ont préconisé de lier toute nouvelle réduction de charges sociales à une contrepartie de la part des entreprises en terme de nouvelles embauches. Mais, ce lien est extrêmement difficile à mettre en place et à vérifier : certaines entreprises sont en phase de croissance tendancielle ; d'autres en phase de décroissance de leurs effectifs. Une réduction conditionnelle et temporaire des charges, soumis à un contrôle administratif, n'incite pas à développer de nouvelles activités.

Aussi, la proposition la plus souvent reprise aujourd'hui ⁽²⁷⁾ consiste en une forte réduction des charges sociales sur les bas salaires, sans diminution du montant de ceux-ci. Ceci permettrait de concurrencer les productions des pays à bas salaires, inciterait les entreprises à choisir des techniques de production employant beaucoup de travailleurs peu qualifiés (et moins de capital ou de travailleurs qualifiés), permettrait enfin le développement de certains services aux ménages (dont le coût serait nettement réduit). Une mesure d'allègement ciblée sur les plus bas salaires est plus efficace en terme d'emplois gagnés pour un coût budgétaire donné qu'une mesure globale : elle permet une plus forte baisse du coût du travail non-qualifié, qui est le plus touché par le chômage : c'est sans doute la demande de ce type de travail qui est la plus sensible au coût salarial. Une telle réforme serait préférable à une mesure ciblée sur certaines catégories de travailleurs puisqu'elle inciterait les entreprises à développer un certain type d'activité peu rentable autrement, au lieu de ne provoquer que des effets d'aubaine ou de substitution. De même, elle est préférable à la stratégie qui ne subventionnerait arbitrairement que certaines activités (comme les services aux ménages). Cette politique a déjà été en partie mise en œuvre en France : le déplafonnement progressif des cotisations sociales maladie et famille a permis de limiter entre 1980 et 1993 la hausse des taux de cotisations employeurs sur la partie des salaires en dessous du plafond (qui sont passés de 36,3 % à 36,6) en faisant porter l'effort sur la partie des salaires au-dessus du plafond (pour lesquels ce taux est passé de 13,7 % à 34,9) ; elle a été accentuée récemment par la suppression des cotisations familiales pour les plus bas salaires ⁽²⁸⁾.

(27) Voir par exemple : Commissariat général du Plan : *L'économie française en perspective*, La Découverte, 1993 ; J. Drèze, E. Malinvaud et alii : « Croissance et emploi : l'ambition d'une initiative européenne », *Observations et diagnostics économiques*, n° 49, avril 1994 ; J.-B. de Foucauld : « Pistes de réflexion sur le financement de la protection sociale », *Liaisons sociales*, 16 novembre 1994.

(28) Les salaires inférieurs à 1,2 fois le SMIC sont exonérés de cotisations familiales ; pour ceux compris entre 1,2 et 1,3 fois le SMIC, le taux de cotisation n'est que de 2,7 % au lieu de 5,4 %.

Cette réduction peut être effectuée de deux façons : la plus simple consisterait en une exonération des cotisations sociales employeurs sur la partie des salaires inférieure au salaire minimum, ce qui représente une subvention par emploi d'environ 2 500 F par mois ; ceci permettrait une baisse du coût du travail de 30 % au niveau du SMIC, qui reviendrait donc à 6 000 F à l'entreprise. Mais le coût *ex ante* de cette mesure serait énorme, de l'ordre de 400 milliards de francs. La seule exonération des cotisations maladie et famille ne coûterait que 180 milliards, mais la baisse du coût du SMIC ne serait que de 13 %. Aussi, le second procédé consisterait à n'exonérer que les travailleurs proches du SMIC, quitte à faire un raccord en biseau avec le taux normal : par exemple, le taux de cotisation employeurs serait de 0 pour les travailleurs payés entre le SMIC et 1,25 fois le SMIC ; de 20 % entre 1,25 et 1,5 fois le SMIC. Le coût ne serait alors que de 95 milliards environ. Cette réforme aurait les défauts d'augmenter fortement le coût des hausses de salaires pour les bas salaires (faire passer le salaire d'un ouvrier de 7 480 F à 7 520 F coûterait 1 544 F à l'entreprise) et d'être beaucoup plus compliquée à mettre en œuvre au niveau de l'entreprise. Peut-on demander aux employeurs de calculer 17 cotisations, comme actuellement, chacune avec un taux dépendant du niveau des salaires ? Dans les deux cas, reste posé le lien entre cette réforme et l'organisation du système de Sécurité sociale : quels seraient les droits à la retraite de base, aux retraites complémentaires, aux prestations chômage des travailleurs pour lesquels les employeurs seraient dispensés de cotiser ? Comment les sommes perdues par la Sécurité sociale lui seraient-elles remboursées ? Cette réforme n'irait pas dans le sens de la réforme cohérente du financement de la Sécurité sociale que nous avons décrite précédemment. Reste à savoir comment serait financée cette réforme.

La stratégie cohérente consisterait à ne pas compenser la baisse des cotisations employeurs. En effet, si cette mesure est particulièrement favorable à l'emploi et à la croissance, elle peut procurer *ex post* assez de rentrées fiscales pour s'autofinancer. Supposons en effet que l'économie soit en situation de chômage classique. Ceci signifierait que la production des entreprises n'est pas limitée par la demande, mais par le niveau du salaire réel, protégé par des règles d'indexation. Les entreprises embauchent alors des travailleurs tant que leur productivité est supérieure au coût salarial. Dans cette configuration, une hausse de la demande ne permettrait pas d'augmenter la production ; seule une baisse du coût salarial le permettrait. Supposons que l'État décide de diminuer de 10 % le coût salarial (le taux de cotisations employeurs passe de 40 à 26 %). En conséquence, les entreprises augmentent leurs effectifs de a fois 10 %, a étant l'élasticité de l'emploi à son coût (nous prendrons successivement a égal à 0 ; 0,5 ; 1). La production des nouveaux travailleurs est égale à leur salaire (y compris charges sociales). Mais le surcoût pour la société de leur embauche n'est que l'écart entre leur salaire net et leur allocation chômage antérieure : il y donc un gain social net. Par contre, les entreprises bénéficient d'un effet d'aubaine sur les travailleurs qu'elles auraient employés de toute façon, aubaine qui se traduit *a priori* par un coût pour les administrations. Aussi apparaît-il pertinent de récupérer les profits supplémentaires des entreprises, par exemple par la hausse de l'impôt sur les sociétés. Cette réforme est illustrée dans le

tableau 9. Les cotisations employeurs passent de 40 à 26 % tandis que le taux de l'impôt sur les sociétés est ajusté de façon à équilibrer les comptes publics. Dans le cas où $a = 0$ (les entreprises ne procèdent à aucune embauche), le taux de l'IS doit augmenter fortement et l'impact macroéconomique est nul. Si l'élasticité de l'emploi au coût du travail est moyenne (soit de 0,5), l'emploi augmente de 5 % et la production de 3,3 %. La production supplémentaire permet, à solde public inchangé, de financer la hausse des revenus des nouveaux travailleurs et une certaine hausse des profits, ceci malgré une hausse du taux de l'impôt sur les sociétés. Si l'élasticité de l'emploi au coût salarial est forte (de l'ordre de 1), la hausse nécessaire du taux de l'IS est pratiquement nulle. Aussi, cette mesure est la plus efficace si on estime que l'économie française souffre avant tout d'un niveau de coûts salariaux excessifs et que l'emploi est très sensible à ce niveau des coûts salariaux. Dans ce cas, il est absurde de vouloir préfinancer la réforme.

9. Impact d'une baisse des cotisations sociales employeurs dans un modèle de chômage classique

| | Situation initiale tCSE = 40 % | Situation finale tCSE = 26 % | | |
|--------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---------|---------|
| | | a = 0 | a = 0,5 | a = 1 |
| Production | 100 | 100 | 103,3 | 106,6 |
| Emploi | 100 | 100 | 105 | 110 |
| Salaires bruts | 50 | 50 | 52,5 | 55 |
| Cot. sociales employeurs | 20 | 13 | 13,7 | 14,3 |
| Cot. sociales salariés | 9 | 9 | 9,4 | 9,9 |
| Prestations sociales (1) | 29 | 29 | 28,1 | 27,2 |
| Profit avant IS | 30 | 37 | 37,1 | 37,3 |
| IS (2) | 10 | 17 | 15 | 13 |
| Profit après IS | 20 | 20 | 22,1 | 24,3 |
| Investissement | 20 | 20 | 21 | 22 |
| Taux de l'IS | 33,3 % | 46 % | 40,4 % | 34,9 % |
| Taux d'autofinancement | 100 % | 100 % | 105,2 % | 110,4 % |

(1) On suppose que l'allocation chômage moyenne représente 36 % du salaire brut.

(2) L'impôt sur les sociétés est calculé de façon à équilibrer les comptes des administrations.

Selon MIMOSA, modèle d'inspiration keynésienne, une diminution des cotisations sociales employeurs de 3 points dans l'ensemble des pays de l'Union Européenne (un peu plus de 1 % du PIB) aurait des effets favorables, mais à un degré moindre (tableau 10). Les entreprises, dont la situation financière s'améliore, mettent en place des capacités de production supplémentaires ; elles choisissent des techniques de production utilisant moins de capital et plus de travail ; elles diminuent leurs prix, gagnent en compétitivité, mais, la politique étant mise en place à l'échelle européenne, les gains de productivité n'ont lieu que vis-à-vis des entreprises extra-communautaires. La hausse de la production en Europe est durable mais lente, elle atteint 1,8 % la troisième année. Cette hausse est d'abord impulsée par l'investissement, l'effet de la hausse des profits l'emportant sur celui de la hausse du coût relatif du capital ; elle

10. Impact en Europe d'une baisse généralisée de 3 points du taux des cotisations sociales employeurs

Taux d'intérêt réels fixes

| Variable | 1 an | 3 ans | 5 ans | 8 ans |
|--|------|-------|-------|-------|
| <i>En écart relatif en %</i> | | | | |
| PIB marchand | 0,6 | 1,8 | 1,4 | 1,3 |
| Exportations | 0,8 | 2,7 | 1,7 | 1,6 |
| Importations | 0,9 | 3,0 | 1,6 | 1,6 |
| Prix à la consommation | -0,9 | -1,9 | -1,9 | -1,3 |
| Revenu des ménages en pouvoir d'achat | 0,9 | 1,5 | 1,6 | 1,8 |
| Epargne des entreprises en pouvoir d'achat | 7,5 | 6,7 | 3,2 | 1,6 |
| <i>En points de PIB</i> | | | | |
| Solde public | -0,8 | -0,3 | -0,3 | -0,5 |
| Solde courant | -0,1 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| <i>En points</i> | | | | |
| Taux de chômage | -0,2 | -0,8 | -0,9 | -0,8 |

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

est ensuite soutenue par la hausse de la consommation due à la croissance des effectifs et à la désinflation. Dans tous les pays européens, malgré les tensions liées à la reprise de la demande, les prix diminuent en raison de la baisse des coûts salariaux, ce qui accentue la hausse de la demande. En moyenne, le taux d'inflation est réduit de 0,7 % les trois premières années. Le solde courant de l'UE n'est guère affecté, les gains de compétitivité compensant les effets de relance : la dégradation varie entre 0,1 et 0,2 point de PIB. La dégradation des soldes publics *ex post* n'est qu'un tiers du choc *ex ante* dès la troisième année (- 0,3 point de PIB). Enfin, le taux de chômage baisse de 0,8 point la troisième année pour une hausse de l'emploi d'environ 1 %. Au total, selon MIMOSA, la baisse des cotisations employeurs permet une relance lente et modérée ; le coût en solde public est relativement faible ; celui en solde courant est pratiquement nul, et la mesure est désinflationniste pendant quatre ans.

Certains ont préconisé de financer *ex ante* la réduction des cotisations employeurs. On peut penser à deux types de prélèvements portant soit sur les ménages, soit sur les entreprises. Dans le premier cas, le plus simple consisterait à augmenter la CSG : pour trouver 200 milliards, (soit 2,5 % de PIB), c'est une hausse de 5 points qui serait nécessaire. Comment réduire d'un tel montant le niveau des salaires et des retraites ? La réforme se traduirait par un transfert important des ménages aux entreprises, dont l'impact serait *a priori* récessif en termes de consommation : l'effet de la mesure sur l'activité, et sur l'emploi, ne serait pas assuré. De plus son coût en pouvoir d'achat pour les ménages rend difficile de la pratiquer sur plus grande échelle. Une simulation réalisée avec le modèle MIMOSA ⁽²⁹⁾ montre qu'une baisse généralisée

(29) Voir : « Lutter contre le chômage de masse en Europe », *Observations et diagnostics économiques*, janvier 1994.

des salaires en Europe n'aurait guère d'effet sur le niveau de l'emploi, les gains de compétitivité n'étant faits que sur le commerce extra-européen et la consommation des ménages diminuant du fait de la baisse des salaires. Elle n'aboutirait qu'à une modération de l'inflation et à une amélioration de la balance courante : ce n'est guère les objectifs que doit se fixer actuellement la politique économique. Le rapport Maarek proposait lui de financer la baisse des cotisations sur les bas salaires par un prélèvement accru sur les retraités (qui subiraient une baisse de 10 % de leur revenu). Cette mesure est inacceptable socialement (compte tenu du programme déjà en route de réduction du montant relatif des retraites) et économiquement (la baisse de la consommation compenserait sans doute l'impact de la réduction des charges sociales, dans une période où les entreprises ne manquent pas d'argent pour investir).

Pour assurer la neutralité macroéconomique et ne faire jouer que les effets de substitution entre types de salariés, on peut penser à faire financer la baisse des cotisations sur les bas salaires par une hausse des cotisations sur les salaires élevés. Par exemple, l'exonération de toutes les cotisations employeurs pour la partie des salaires inférieure au SMIC serait financée par une taxation à 75 % de la partie des salaires supérieure au SMIC. La réduction du coût salarial serait de 29 % au niveau du SMIC ; de 11 % au niveau de 1,5 fois le SMIC ; de 1,8 % pour 2 fois le SMIC. Elle augmenterait le coût salarial de 7,1 % pour un salaire égal à 3 fois le SMIC ; de 14,3 % pour un salaire égal à 5 fois le SMIC ; de 25 % pour un salaire très élevé. La logique du financement de la protection sociale serait perdue de vue une nouvelle fois. Sur le plan social, on voit mal comment et pourquoi surtaxer les cadres sans toucher les revenus du capital. Cette réforme permettrait certes aux entreprises de développer des activités requérant du travail non qualifié ; par contre, elle tendrait à réduire l'emploi de travail qualifié, ce qui n'a de sens qu'en situation d'excès de demande de travail qualifié, ce qui ne semble guère être le cas actuellement. Certes, le taux de chômage est d'autant plus faible que le niveau d'éducation est élevé. Certains estiment donc qu'il y aurait donc un problème spécifique de chômage pour les travailleurs non qualifiés : ceux-ci seraient particulièrement concurrencés par les productions des pays à bas salaires ; ils seraient les victimes du progrès technique et de la substitution du capital au travail qui feraient disparaître les postes des non qualifiés dans l'industrie et, de plus en plus, dans certains services ; les pratiques sociales et certaines règles institutionnelles (comme le salaire minimum) empêcheraient que leurs salaires ne baissent suffisamment. Au contraire, les salariés qualifiés seraient proches du plein-emploi. Toute relance se heurterait au manque de personnels qualifiés bien avant qu'un niveau d'emploi satisfaisant ne soit atteint pour l'ensemble des travailleurs. C'est ce phénomène qui expliquerait le blocage de la phase de forte croissance en 1989. Cependant, cette distorsion des taux de chômage selon le niveau d'éducation est aussi marquée aux États-Unis et au Royaume-Uni (pays où il n'existe pas de salaire minimum) qu'elle peut l'être en France ou dans les autres pays de l'Europe continentale. Le degré de qualification de la population, en particulier des jeunes, augmente continuellement en même temps que l'on assiste à une hausse du chômage parmi les jeunes diplômés et à une surqualification de nombreux jeunes diplômés par rapport aux postes

de travail qu'ils occupent effectivement. Ceci conduit à une autre interprétation du phénomène : en situation de sous-emploi généralisé, les travailleurs diplômés postulent pour des postes pour lesquels ils sont surqualifiés ; ayant le choix, les employeurs les embauchent en priorité, leurs diplômes constituant un signal de leur ardeur au travail ; les actifs peu diplômés se retrouvent au chômage. Dans ce cas, le problème global du chômage ne peut être résolu en augmentant le niveau d'éducation de la population, ou en décourageant l'emploi des travailleurs qualifiés.

Aussi, la logique économique voudrait que si la réduction des charges sur les bas salaires n'induit pas assez d'embauche pour s'autofinancer, donc que si elle ne se traduit que par une hausse des profits des entreprises, elle soit compensée par une hausse des impôts portant sur le profit des entreprises. On peut penser revenir sur la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés : remonter à 50 % ce taux (actuellement de 33,3 %) pour les bénéfices non distribués rapporterait une quarantaine de milliards de francs et permettrait de diminuer de 2 points le taux de cotisations employeurs. Cette mesure aurait deux avantages : elle augmenterait le coût relatif du capital par rapport au travail. Surtout, elle irait dans le sens d'une économie de partage à la Weitzman ; le coût d'embauche (ou le gain au licenciement) d'un travailleur payé 100 en salaire brut passerait pour l'entreprise de $140 \times 0,667 = 93$ à $138 \times 0,5 = 69$: en quelque sorte, l'État partagerait davantage les risques de l'emploi avec l'entreprise. Toutefois, cette mesure augmenterait encore le coût des fonds propres des entreprises sans toucher le coût de l'endettement. Aussi, pourrait-on envisager de créer un impôt social sur l'EBE des sociétés à un taux de l'ordre de 5 %, ce qui rapporterait environ 66 milliards. Au total, cette mesure réaliserait un transfert des entreprises fortement capitalistiques ou fortement bénéficiaires vers les entreprises faiblement capitalistiques, transfert favorable à l'emploi, certes, mais dont on peut craindre qu'il nuise aux capacités des entreprises d'innover et de se moderniser. Toutefois, une modernisation consistant à substituer du capital au travail est nuisible en situation de chômage de masse.

C) Réduire la durée du travail

Une troisième direction serait d'utiliser la réforme fiscale pour faciliter la réduction de la durée du travail. Sans revenir sur le fond du débat ⁽³⁰⁾, on ne veut ici qu'en présenter les conséquences fiscales. Imaginons donc que la société se donne comme objectif de lutter contre le chômage en passant aux 35 heures de travail hebdomadaire en moyenne ⁽³¹⁾ ; que cette mesure puisse s'effectuer à durée d'utilisation du capital globalement inchangé (les pertes pour certaines entreprises étant compensées

(30) Voir, par exemple : E. Confais et alii : « 1993-1998 : Veut-on réduire le chômage ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 112, mars 1993.

(31) Ou en réduisant la durée moyenne de travail de 10 % d'une autre façon (allongement des congés payés, année sabbatique pour les cadres).

par les gains pour d'autres grâce à l'extension du travail en équipe). Supposons enfin que l'opération s'effectue sans gain de productivité horaire du travail. Dans ces conditions, l'emploi salarié augmenterait *ex ante* de 11,3 % (soit de 2,2 millions), le chômage serait réduit d'environ 1,75 million. L'objectif macroéconomique doit être de ne pas augmenter le coût du travail pour les entreprises et de ne pas augmenter le déficit public. Si le salaire annuel des salariés est maintenu, le coût de la mesure est la différence entre la hausse de la masse salariale nette et les prestations chômage économisées, soit de l'ordre de 148 milliards de francs. Dans une société mobilisée et solidaire, cette somme pourrait être trouvée, par exemple, pour 80 milliards par la taxation des revenus financiers à l'ISG ; pour 70 milliards par une baisse de 5 % de la partie des salaires (et des retraites) supérieure à 6 000 F par mois. Pour cela, l'accompagnement fiscal de la réduction de la durée du travail devrait être un aménagement des cotisations employeurs, de façon que le taux passe de 40 à 25,6 % pour la partie des salaires inférieurs à 6 000 F par mois ; de 40 à 32,2 % pour la partie des salaires supérieure à 6 000 F, de sorte que le coût salarial horaire soit maintenu. L'Etat pourrait décider que toute branche ou entreprise où les partenaires sociaux signeraient un accord-type comportant le passage de 39 à 35 heures, avec hausse de 11 % de l'emploi, se verraient appliquer immédiatement ces nouveaux taux de cotisations.

Cette réforme suppose un certain choix de société. On renonce à affecter les gains que pourraient fournir la hausse des prélèvements sur les revenus financiers et le reprofilage des cotisations sociales à la hausse des salaires ou à la réduction du coût du travail des salariés peu qualifiés. La société préfère l'extension du temps libre et le partage du travail au développement des biens marchands et de l'activité salariée.

Conclusion

Une réforme fiscale en France à l'heure actuelle peut se voir assigner trois grands objectifs : rééquilibrer les prélèvements entre le capital et le travail, rationaliser le financement de la protection sociale, diminuer fortement le coût du travail non-qualifié. Ces trois objectifs entrent parfois en conflit. De plus, il faut tenir compte de la situation conjoncturelle en France et en Europe. La France ne peut baser une stratégie macroéconomique sur de forts gains de compétitivité alors qu'elle est déjà en excédent commercial. Elle ne peut alourdir la charge portant sur l'emploi des travailleurs qualifiés, alors que ceux-ci connaissent un certain chômage. Dans la conjoncture actuelle, il me semble dangereux d'envisager une hausse des prélèvements sur les salariés ou sur les retraités au bénéfice des entreprises. Enfin, il faut être conscient qu'une réforme importante devra sans doute, pour alléger certaines charges, alourdir le

prélèvement portant sur certaines catégories de la population et certains types de revenus.

Une forte baisse des cotisations employeurs portant sur les bas salaires est une réforme souhaitable en période de chômage de masse. Il serait illusoire de la compenser par une hausse de la TVA. Il serait dangereux de la compenser par une hausse de la CSG ou une baisse des prestations sociales car un tel transfert des entreprises vers les ménages accentuerait encore l'atonie de la consommation dont souffre l'Europe. Aussi, faut-il sans doute prendre le risque d'une baisse des cotisations sociales sans contrepartie immédiate. Si cette mesure n'était pas suivie d'une hausse suffisante des emplois, elle devrait être compensée par une hausse de l'impôt sur les sociétés ou mieux par un impôt social portant sur l'excédent d'exploitation des entreprises. Par ailleurs, il faut augmenter progressivement les prélèvements portant sur les revenus financiers des ménages en remettant en cause les privilèges des placements non-imposables, les abattements et les seuils d'imposition. A terme, ce mouvement devrait permettre un remodelage des prélèvements portant sur les ménages par la création d'un impôt social généralisé, qui financerait l'ensemble des prestations de solidarité. Ce prélèvement social devrait peser moins qu'actuellement sur les bas salaires et plus sur les revenus du capital.